

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
Departamento de Geografía Humana



**VULNERABILIDAD TERRITORIAL Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Paula Hidalgo Sanchís

Bajo la dirección de la doctora
Aurora García Ballesteros

Madrid, 2008

• **ISBN: 978-84-692-1077-2**

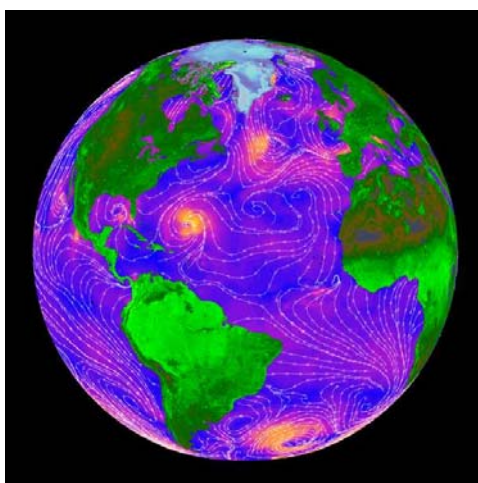
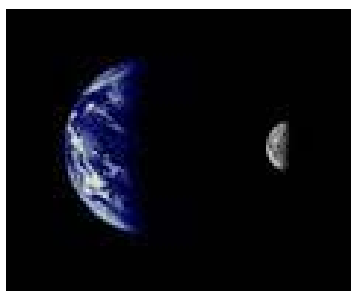
©Paula Hidalgo Sanchis, 2008



Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Geografía e Historia

Departamento de Geografía Humana



Vulnerabilidad territorial y cooperación internacional

Tesis Doctoral de: **Paula Hidalgo Sanchis**

Dirigida por la **Dra. Aurora García Ballesteros**

Catedrática de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid

Madrid, Mayo 2008

Dedicatoria

A mis profesores de Geografía, que me enseñaron mi profesión.

A mi familia y amigos, que siempre creyeron en mi Tesis.

A los beneficiarios de los proyectos en los que he trabajado, que me inspiraron.

Agradecimientos

A Aurora por su sabiduría y generosidad.

A todos los que escucharon mi Tesis cuando se gestaba.



Título de la imagen: Visión global de la Tierra con
Infrarrojos de corto alcance.

Vulnerabilidad territorial y cooperación internacional

Tesis Doctoral de: **Paula Hidalgo Sanchis**

Dirigida por la **Dra. Aurora García Ballesteros**

Catedrática de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid

Parte I. Marco Teórico	17 - 25
Capítulo 1. Introducción - Planteamiento de la Investigación	17
1.1 A modo de presentación	17
1.2 Hipótesis y Objetivos	20
1.3 Metodología y fuentes	22
1.4 Estructura de la investigación	24
Capítulo 2. Marco teórico. Análisis territorial y Cooperación Internacional, un enfoque geográfico	26 - 161
2.1 Bases del marco conceptual	26
2.2 Principios del análisis territorial geográfico	29 - 50
2.2.1 Las sinergias territorio – sociedad	29
2.2.2 ¿Los límites del territorio?	33
2.2.3 Nuevas estructuras socio-territoriales	37
2.2.4 Aplicación del concepto de sistema	39
2.2.5 La inclusión del factor tiempo	41
2.2.6 El enfoque social	43
2.2.7 Analizar para ordenar	45
2.3 La Cooperación Internacional, una visión geográfica	50 - 75
2.3.1 La cooperación internacional del gobierno Español: de los principios a los presupuestos	51
2.3.2 La AOD Española, instrumentos	59
2.3.3 El binomio ayuda humanitaria - Ejército	64
2.3.4 Territorios donantes y territorios receptores de ayuda	69

2.3.5 Cooperación, territorios y globalización	73
2.4 Metodologías de cooperación internacional y el factor escala	75 - 141
2.4.1 Fase de identificación	75
2.4.2 Fase de diagnóstico de necesidades	122
2.4.3 Fase de diseño	126
Capítulo 3. Hacia una definición de la Vulnerabilidad Territorial desde la cooperación internacional	162 - 214
3.1 Introducción	162
3.2 Uso del término Vulnerabilidad en relación al territorio y la cooperación internacional	163 - 184
3.2.1 Vulnerabilidad territorial en términos de defensa	164
3.2.2 Vulnerabilidad de los sistemas financieros	167
3.2.3 Vulnerabilidad territorial frente a amenazas naturales	168
3.2.4 Vulnerabilidad territorial del medio físico ante la presión antrópica	172
3.2.5 Vulnerabilidad del patrimonio histórico	174
3.2.6 Vulnerabilidad de poblaciones y desarrollo sostenible	175
3.2.7 Vulnerabilidad social	175
3.2.8 Vulnerabilidad a la pobreza	176
3.2.9 Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria	179
3.2.10 La vulnerabilidad para definir el objeto de la ayuda internacional	180
3.2.11 Vulnerabilidad económica de los Estados isla	182
3.2.12 Vulnerabilidad, amenazas y desastres	184
3.3 Rasgos de la vulnerabilidad territorial	184 - 204

3.3.1 Emigrantes norcoreanos en China, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza política	185
3.3.2 Datos de encuestas, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística	187
3.3.3 Los parias en la India, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza social	192
3.3.4 Matrimonios infantiles, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural	200
3.4 Introducción a los estudios de casos	204 – 206
Parte II. Estudios de casos	215 - 301
Capítulo 4. Los niños de la calle Managua. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional	215 - 301
4.1 Vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional y cooperación internacional	216
4.2 Los niños de la calle en Managua, diagnóstico de un problema social urbano	218 – 249
4.2.1 El contexto territorial	219
4.2.2 ¿Por qué hay niños viviendo en las calles de Managua?	225
4.2.3 ¿Quiénes son los niños de la calle?	234
4.2.4 La escala del problema	236
4.2.6 Perfil de los niños de la calle en Managua	237
4.2.7 ¿Dónde viven los niños de la calle en Managua? Los focos	240
4.2.8 La calle percibida como hogar	244
4.2.9 Automarginación como grupo	249

4.3 Vulnerabilidad institucional de los niños de la calle en Managua: rasgos y consecuencias para la planificación	250 – 270
4.3.1 Un problema no identificado ni priorizado	250
4.3.2 Ausencia de datos: quiénes y cuántos son	261
4.3.3 Dificultades en la realización de diagnósticos	265
4.3.4 Atención social deficiente	266 - 270
Capítulo 5. La Mosquitia Hondureña. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística	302 - 351
5.1 Introducción	302
5.2 El contexto territorial	303 - 305
5.3 La Mosquitia en las estadísticas vitales nacionales	305 - 328
5.3.1 Las estadísticas vitales, tipos y usos	305
5.3.2 El binomio territorio y sociedad de La Mosquitia Hondureña en las estadísticas vitales de Honduras	310
5.3.3 Tratamiento de La Mosquitia en las estadísticas vitales nacionales de Nicaragua	323
5.4 La Mosquitia en las estadísticas de organismos internacionales	328 - 332
5.5 Genocidio estadístico, vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística y diagnósticos de necesidades	332 - 334
Capítulo 6. Las Mujeres en Afganistán. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural	352 - 403
6.1 Introducción	353
6.2 Cultura, género y vulnerabilidad cultural de género	354 - 358
6.2.1 Mujer, cultura y derechos humanos	354
6.2.2 El concepto de género en el marco de la cooperación Internacional	356
6.3 Perfil de vulnerabilidad de las mujeres afganas en el año	358 – 364

2006	
6.4 Contexto y vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural	364 - 377
6.4.1 Territorio y sistema tribal	364
6.4.2 Nivel de desarrollo e indicadores sociales del país	368
6.4.3 Historia reciente	371
6.4.4 Historia de una marginación	376 - 377
6.5 Vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural y cooperación internacional	378 - 390
6.5.1 El contexto del “post-conflicto” y la cultura	378
6.5.2 Debilidad de los actores de desarrollo en materia de género	380
6.5.3 Falta de diagnósticos de necesidades de las mujeres afganas	383
6.5.4 El bagaje cultural del trabajador humanitario	384
Capítulo 7. Corea del Norte: un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza política	404 - 468
7.1. Introducción	404
7.2 Geopolítica del hambre	405 – 407
7.2.1 La hambruna de los años 90 en Corea del Norte	405
7.2.2 El binomio política – hambre	406 – 407
7.3 Cooperación internacional y política en Corea del Norte	407 – 422
7.3.1 Historia reciente	407
7.3.2 Actividades ilegales	408
7.3.3 Agendas políticas y cooperación internacional	410
7.3.4 Agenda política y negociación de la ayuda en Corea del Norte, cronología de hechos 2007	412 – 422

7.4 Perfil de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Corea del Norte año 2007	422 – 442
7.4.1 Disponibilidad de alimentos	423
7.4.2 Acceso a los alimentos	432
7.4.3 Niveles de malnutrición	440
7.5 Vulnerabilidad territorial de naturaleza política y diagnósticos de situación	442 – 453
7.5.1 Dificultades impuestas por el gobierno de Corea del Norte para la realización de diagnósticos de necesidades	443
7.5.2 ¿Agendas políticas y diagnósticos de situación?	447
Parte III. Propuesta metodológica	469 - 497
Capítulo 8. Propuesta de Marco Conceptual y metodología	469 - 497
8.1 Introducción	469
8.2 Definición del concepto vulnerabilidad territorial defendido en la Tesis Doctoral	470 - 476
8.2.1 El estudio de la vulnerabilidad socio-territorial desde la geografía	470
8.2.2 Los rasgos o naturalezas de la vulnerabilidad territorial	472
8.3 Diagnósticos de necesidades en el marco de la cooperación internacional: potencialidades y debilidades	476 - 488
8.3.1 Metodologías de planificación en la cooperación internacional	476
8.3.2 Fortalezas de los diagnósticos de necesidades	479
8.3.3 Debilidades de los diagnósticos de necesidades	483
8.4 Propuesta para la inclusión del enfoque territorial en los	489

diagnósticos de necesidades	
-----------------------------	--

Índice de Tablas

Tabla 2.1 Incremento de la AOD Española 1994 – 2007	58
Tabla 2.2 Variantes del método de Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	78
Tabla 2.3 Variantes del método de línea de la pobreza	81
Tabla 2.4 Índices nutricionales de referencia internacional común	89
Tabla 2.5 Clasificación de la malnutrición: empleo de los puntos de corte y/o presencia de edema	90
Tabla 2.6 Pobreza, hambre y desarrollo para Guatemala y Laos	98
Tabla 2.7 Propuesta de indicadores de población	103
Tabla 2.8. Propuesta de indicadores de salud y mortalidad	104
Tabla 2.9 Indicadores de salud reproductiva	105
Tabla 2.10 Indicadores de seguridad alimentaria y nutrición	110
Tabla 2.11 Indicadores de Educación	110
Tabla 2.12 Indicadores de igualdad entre los sexos y potenciación del papel de la mujer	111
Tabla 2.13 Indicadores de salud de la infancia	112
Tabla 2.14 Indicadores de empleo	113
Tabla 2.15 Indicadores de ingresos y pobreza	113
Tabla 2.16 Indicadores de vivienda y servicios básicos en el hogar	114
Tabla 2.17 Indicadores de medio ambiente	114
Tabla 2.18 Indicadores de lucha contra la droga y prevención de la delincuencia	115
Tabla 2.19 Indicadores de economía	115
Tabla 2.20 Indicadores del marco jurídico nacional	116

Tabla 2.21 Necesidades Básicas Insatisfechas Guatemala 2002	117
Tabla 2.22 Índice de Desarrollo Humano de Laos	118
Tabla 2.23 Datos básicos de los Mapas de Pobreza de Guatemala	124
Tabla 2.24 Indicador utilizado en la elaboración de mapas de pobreza de Guatemala	125
Tabla 2.25 Variación en los mapas de pobreza general por municipio	125
Tabla 2.26 Variación en los mapas de pobreza extrema por municipio	126
Tabla 2. 27 Aplicación del marco lógico ejemplo a)	129
Tabla 2.28 Aplicación del marco lógico ejemplo b)	130
Tabla 4.1 Datos básicos de Nicaragua	219
Tabla 4.2 Situación general de la infancia en Nicaragua y España a)	227
Tabla 4.3 Situación general de la infancia en Nicaragua y España b)	228
Tabla 4.4 Indicadores de crecimiento urbano Nicaragua 1950 – 2000	231
Tabla 4.5 Dimensiones de los mercados en Managua	233
Tabla 4.6 "Working Children" y "Street Children" en un grupo de países de América Latina y Caribe	236
Tabla 4.7 Contenidos de los mapas mentales Ejercicio Dibuja Managua I	246
Tabla 4.8 Contenidos de los mapas mentales Ejercicio Dibuja Managua II	247
Tabla 5.1 Datos básicos de Honduras	304
Tabla 5.2 Estadísticas vitales de Honduras	310
Tabla 5.3 Población de Honduras por Departamentos	311
Tabla 5.4 Desnutrición de niños menores de 5 años en Honduras	313
Tabla 5.5 Desnutrición crónica infantil en Honduras para menores de 5 años	314
Tabla 5.6 Desnutrición crónica en Honduras para niños de 6 a 9 años	316
Tabla 5.7 Datos del sector educativo departamento de Gracias a Dios	317

Tabla 5.8 Población ocupada en Honduras	318
Tabla 5.9 Niveles de pobreza en Honduras según el método de Necesidades básicas insatisfechas	319
Tabla 5.10 Niveles de pobreza en Honduras según el método de la Línea de Pobreza	321
Tabla 5.11 Disponibilidad de datos para La Mosquitia en las estadísticas vitales de Honduras	321
Tabla 5.11 Disponibilidad de datos para La Mosquitia en las estadísticas vitales de Honduras	324
Tabla 5.12 Encuestas vitales de Nicaragua	324
Tabla 5.13 Población total de Nicaragua por Departamentos	326
Tabla 5.14 Desnutrición infantil de menores de 5 años en Nicaragua	327
Tabla 5.15 Niveles de pobreza en Nicaragua según método de la Línea de Pobreza	327
Tabla 5.16 Índice de Desarrollo Humano de Honduras	329
Tabla 6.1 Indicadores de salud para Afganistán	368
Tabla 6.2 Índice de Desarrollo Humano para Afganistán 2002	369
Tabla 6.3 Indicadores de educación para Afganistán	370
Tabla 7.1 Importación de cereales de Corea del Norte 2005, 2006 y 2007	426
Tabla 7.2. Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 en cifras totales	426
Tabla 7.3. Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 en porcentajes	426
Tabla 7.4. Calendario agrícola de Corea del Norte	428
Tabla 7.5 Desnutrición infantil en Corea del Norte	442

Índice de Figuras

Figura 2.1 Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 por modalidad de ayuda	56
Figura 2.2 Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 por instrumento de ayuda	56
Figura 2.3 Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 comparativo y presupuestos para 2007	59
Figura 2.4 Evolución del instrumento de Ayuda humanitaria de la AOD Española 1994 -2007	65
Figura 2.5 Matriz del marco lógico	128
Figura 7.1. Necesidad de alimento en Corea del Norte	424
Figura 7.2 Ayuda alimentaria versus Déficit alimentario 1995 – 2007 en Corea del Norte	425
Figura 7.3 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007	427
Figura 7.4 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2006 y 2007	427
Figura 7.5 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 por tipo de alimento	428
Figura 7.6 Evolución de los precios del cereal en Pyongyang 2003 – 2007	437
Figura 7.7 Evolución de precio de cereales en Pyongyang Octubre 2005 a Octubre 2007	437
Figura 7.8 Evolución de los precios de arroz y maíz fuera de Pyongyang	438
Figura 7.9 Malnutrición en Corea del Norte 1998 – 2004	441
Figura 8.1 Modelo conceptual de análisis territorial	490

Índice de Anexos

Anexo 2.1 Folleto publicitario de campaña de apadrinamiento para comedor infantil de la Asociación Suyapa	142 - 143
Anexo 2.2 Países receptores del CAD	144 - 145
Anexo 2.3 Propuesta de diagnóstico para la línea de base del PRRO en Centroamérica	146 - 153
Anexo 2.4 Análisis de las metodologías de cartografía de pobreza	154 - 159
Anexo 2.5 Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza general	160
Anexo 2.6 Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza extrema	161
Anexo 3.1 Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria 2002	211
Anexo 3.2 Errores de muestreo y de implementación de encuestas	212 - 214
Anexo 4.1 Declaración de los Derechos del niño	274 - 276
Anexo 4.2 Resultados de la Encuesta a ONGs	277 - 291
Anexo 4.3 Muestra de mapas mentales ejercicio “Dibuja Managua”	292
Anexo 4.4 Política Nacional de Protección social del Gobierno de Nicaragua aprobada en el año 2003	293 - 299
Anexo 4.5 Croquis de ubicación de los focos de niños de la calle en Managua	300
Anexo 4.6 Mapa de Nicaragua	301
Anexo 5.1 Mapa nacional de Honduras	338
Anexo 5.2 La Reserva Mundial de la Biosfera del río Plátano	339 - 341
Anexo 5.3 Carta de los pueblos indígenas de la antigua Nación Mosquitia a la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1998	342 - 349
Anexo 5.4 Censo de Población Honduras 2001. Muestra de datos del municipio de Puerto Lempira	350 - 351
Anexo 6.1 Radiografía de Afganistán. Fuente: Central Intelligence Agency	393 - 399

USA (2006)	
Anexo 6.2 Mapa de Afganistán	400
Anexo 6.3 Criterios para la evaluación de contrapartes locales - WFP UN Afganistán	401- 403
Anexo 7.1 Mapa de Corea	457
Anexo 7.2 Herramienta para el diagnóstico rápido de situación del impacto de inundaciones	458 – 460
Anexo 7.3 Herramienta empleada para la evaluación de la operación de emergencia en respuesta a las inundaciones en 2007	461 - 462
Anexo 7.4 Herramienta de diagnóstico de situación empleada durante la operación de emergencia en respuesta a las inundaciones	463 – 464
Anexo 7.5 Herramienta de diagnóstico. Grupos de discusión con padres de beneficiarios	465 – 466
Anexo 7.6 Herramienta de diagnóstico. Grupos de discusión con beneficiarios	467 - 468
Anexo 8.1 Mapa de severidad de las inundaciones en las zonas de diagnóstico en Corea del Norte 2007	496
Anexo 8.2 Mapa de zonas agrícolas y áreas afectadas por las inundaciones en Corea del Norte 2007	497

– Notas –

La bibliografía empleada en la investigación está incluida en cada capítulo.

El listado de abreviaturas está incluido en cada capítulo.

Capítulo 1. Introducción - Planteamiento de la Investigación

1.1 A modo de presentación

1.2 Hipótesis y Objetivos

1.3 Metodología y fuentes

1.4 Estructura de la investigación



Título de la imagen: Vista global del Océano Ártico.

1.1 A modo de presentación

Esta Tesis doctoral es el fruto de 9 años de estudio y trabajo como geógrafa en el ámbito de la cooperación internacional. Es una Tesis doctoral inductiva nacida de la observación directa de la realidad que se convirtió en objeto de estudio.

La Tesis representa el final de una etapa de estudio que inicié al empezar la carrera de Geografía e Historia (plan antiguo). Tras asistir a la primera clase de *Geografía General*

impartida por la profesora Doña Carmen Pérez Sierra, decidí ser geógrafa. Con la introducción de los planes nuevos en las carreras universitarias, empecé a cursar la carrera de Geografía. Completé los años de la carrera de Geografía en la Universidad Complutense de Madrid con estudios en Sistemas de Información Geográfica (SIG) en la Universidad de Utof (Utrecht, Holanda) gracias al Programa Erasmus¹. Además realicé el curso de Experto en Planificación Territorial promovido por la Unión Europea (Agencia de Desarrollo Local de Getafe). Como complemento realicé prácticas como geógrafa en la empresa de planificación EPYPSA (Estudios, Proyectos y Planificación S.A) gracias a una beca del Instituto Universidad Empresa en convenio del Ayuntamiento de Madrid y la Facultad de Geografía e Historia.

Mi interés por la cooperación internacional me llevó a realizar estudios específicos de postgrado, el curso de Experto en Cooperación Internacional en la Universidad de Alcalá de Henares, y el curso de Planificación para el desarrollo de Asentamientos Humanos en América Latina de la Universidad Politécnica de Madrid. En el año 1999 empecé el Doctorado en el Departamento de Geografía Humana con el Programa *Territorio y sociedad*. Desde el inicio compatibilicé mi formación académica con el trabajo profesional.

Tras los cursos de postgrado empecé a trabajar como técnico de proyectos para una ONG² española. El trabajo en la ONG me llevó a combinar durante tres años estancias en España y en el extranjero, en los que fui responsable de iniciar el trabajo de la organización en Honduras, El Salvador y Perú. Con la ONG me especialicé en las tareas de identificación y diagnóstico de necesidades, planificación y evaluación. Fui responsable del diseño y la evaluación de proyectos de reconstrucción para grupos de población en barrios marginales afectados por el huracán Mitch en Honduras, proyectos para huérfanos indígenas Ashaninkas en la Selva Central de Perú, proyectos para jóvenes adolescentes urbanos marginales (involucrados en drogas) en El Salvador, y

¹ Programa europeo de intercambio entre Universidades.

² Fundación Benéfica del Valle con sede en Madrid.

proyectos educativos para niñas de bajos recursos en barrios de Nairobi y plantaciones de té en zonas rurales de Kenia.

En el año 2002 empecé a trabajar como Junior Professional Officer (JPO)³ para el World Food Programme (WFP)⁴ o Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas en español. Inicié mi carrera en Naciones Unidas trabajando en la oficina Regional para América Latina y Caribe de WFP en Nicaragua y Panamá (2002 – 2004) como técnico en análisis de vulnerabilidad, seguimiento y evaluación de proyectos en la región. De Centroamérica me trasladé a Afganistán donde fui responsable del Programa de WFP en la región Sudeste del país (2005) en las provincias de Uruzgan, Kandahar, Nimroz, Hilmand y Kabul; tras el trabajo en el sur del país, trabajé como técnico de seguimiento, evaluación y planificación en la oficina central del Programa en Kabul (2006). De Kabul me trasladé a Corea del Norte donde trabajo desde 2007 con WFP como responsable de los diagnósticos de situación (análisis de vulnerabilidad), el seguimiento y la evaluación del programa. En paralelo a mi trabajo he realizado cursos especializados en temas específicos en distintos países⁵.

Mi experiencia de trabajo como geógrafa desempeñando distintos trabajos en el campo de la cooperación internacional vinculados a análisis, identificación de necesidades, elaboración de diagnósticos y evaluación en distintos países me llevó a identificar los rasgos del concepto de vulnerabilidad territorial defendido en la Tesis. El trabajo con profesionales de otros campos científicos y distintas nacionalidades, me llevó a entender que el enfoque territorial, propio del geógrafo, es desconocido para muchos profesionales

³ El Programa de JPO está financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional a través de un convenio con Naciones Unidas.

⁴ WFP es la organización de ayuda humanitaria más grande del mundo, con presencia en ochenta países.

⁵ Medición de indicadores nutricionales y mortalidad en emergencias (WFP Indonesia), Análisis cuantitativo básico e intermedio (WFP – Tailandia), Respuesta en emergencias complejas (Swedish Rescue Services – WFP Suecia), Nutrición (WFP – Panamá); Evaluación de programas de salud en emergencias (London School of Nutrition and Hygiene, United Kingdom); Seguimiento y Evaluación de programas (WFP – El Salvador); Evaluación de programas de pobreza (CEPAL, Guatemala).

de otros campos. Estos hechos me hicieron concebir una Tesis doctoral que combina el terreno profesional y el académico en torno a los dos ejes de la Tesis, la perspectiva geográfica y la cooperación internacional.

Cada capítulo de la investigación está presentado con una imagen satélite⁶ de la tierra distinta. De esta forma quiero expresar cómo, en la realización de diagnósticos territoriales, el resultado varía según el filtro del investigador. El filtro se define con el marco conceptual que es el punto de partida de la investigación, y con él se llega a distintos diagnósticos de la realidad territorial.

1.2 Hipótesis y Objetivos

La hipótesis del estudio nace de la observación directa de la realidad a través de la experiencia empírica de 9 años de trabajo en el área de la cooperación internacional en distintos países. La práctica del trabajo realizado sobre el terreno hasta la fecha de presentación de la tesis doctoral en Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú, Kenia, Panamá, Afganistán, Corea del Norte y España, me llevó a conocer la realidad de los marcos conceptuales y la práctica de la cooperación internacional. La aplicación de una visión geográfica al trabajo y estudio en este ámbito laboral ha tenido como fruto la elaboración de un análisis geográfico de distintas realidades, llegando a la definición del término de vulnerabilidad territorial que se defiende. La Tesis ha sido realizada desde la experiencia empírica a través de un proceso inductivo que ha llevado a su concepción, estructuración y elaboración.

Hoy, ante los retos de la globalización que definen el contexto histórico, es importante rescatar el significado del territorio, la práctica del enfoque geográfico y el análisis

⁶ La fuente de todas las imágenes satélite de la Tierra que ilustran la Tesis es el Álbum de la Agencia Aeroespacial norteamericana (NASA).

territorial en estudios y actuaciones sobre sociedades y territorios. El análisis del binomio sociedad y territorio es denominado en esta Tesis doctoral análisis territorial. La singularidad territorial de espacios geográficos o regiones es el resultado de la interacción entre el espacio físico natural y la sociedad, y refleja procesos históricos y el presente. La Geografía aporta a otras ciencias la aplicación del enfoque territorial y la práctica del análisis territorial.

El geógrafo contribuye en estudios multidisciplinarios con el análisis del binomio territorio y sociedad, y aporta una visión dinámica de la interrelación de los elementos del binomio. La globalización ha supuesto una revolución en las relaciones entre territorio y sociedad. El análisis de los nuevos procesos territoriales es un aporte científico de la Geografía contemporánea a otras ciencias.

La cooperación internacional es un fenómeno histórico reciente que nace con el sistema internacional de posguerra, y es uno de los actores del nuevo escenario mundial, junto con las empresas transnacionales y los organismos multinacionales. La cooperación internacional tiene un marcado carácter territorial derivado de su propia naturaleza, que radica en la transferencia de recursos de un país a otro. Los principios que definen las transferencias de recursos hace que pueda entenderse como una herramienta política con fuerte base territorial en la que intervienen territorios donantes y territorios receptores de la ayuda. Por su naturaleza socio – territorial, la cooperación internacional es un campo específico en el que la inclusión del análisis territorial en los marcos conceptuales es una contribución importante desde la Geografía.

El binomio territorio – sociedad es vulnerable, puede presentar una vulnerabilidad denominada “territorial”. El binomio territorio y sociedad se organiza a través de distintas esferas, el equilibrio del binomio depende del equilibrio del sistema, y la vulnerabilidad territorial tiene distintas naturalezas, según la fuente. Las naturalezas de la vulnerabilidad

territorial tienen su origen en las esferas del sistema, esfera política, institucional, social, cultural y estadística. El concepto de vulnerabilidad es un concepto dinámico que debe ser entendido en relación con el factor tiempo y la historia.

El objetivo general de la Tesis es definir el concepto de vulnerabilidad territorial defendido. El primer objetivo específico es la identificación de las claves del análisis territorial geográfico en el contexto de la globalización y las claves territoriales de la cooperación internacional. El segundo objetivo específico es la identificación de los rasgos de la vulnerabilidad territorial desde la aplicación del análisis territorial a estudios de casos de realidades que son objeto de interés desde el marco de la cooperación internacional. Y el tercer objetivo específico es la elaboración de la definición de vulnerabilidad territorial defendida a lo largo de la Tesis, junto con la realización de una propuesta metodológica para la elaboración de diagnósticos de necesidades de cooperación internacional.

1.3 Metodología y fuentes

Además de realizar el esfuerzo con la utilización de fuentes documentales diversas en cada uno de los capítulos, combinando fuentes primarias y secundarias en un abanico de diversidad, se ha procedido a elaborar diversos estudios de casos, de acuerdo con esta línea metodológica.

Las fuentes de información primarias empleadas son las siguientes:

- Observación directa de la realidad objeto de estudio a partir de trabajo de campo en distintos países: Honduras, El Salvador, Nicaragua, Perú, Guatemala, Afganistán, Corea del Norte y Kenia;
- Entrevistas y grupos focales con la población beneficiaria de proyectos financiados por la cooperación internacional;

- Entrevistas y talleres de trabajo con actores del desarrollo;
- Entrevistas y talleres de trabajo con representantes de gobiernos donantes;
- Talleres de trabajo y grupos de discusión con trabajadores humanitarios o cooperantes;
- Entrevistas en profundidad con expertos en las distintas materias tratadas: Embajadores, personal de ONGs, personal de Agencias de Cooperación bilateral (DFID⁷, GTZ⁸...), personal de Naciones Unidas, personal de otros Organismos multilaterales (Banco Mundial, Banco Centroamericano), personal de la Unión Europea (ECHO⁹, EUROAID¹⁰) y personal de misiones religiosas;
- Participación directa en estudios de país con encuestas a la población local (Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Perú, Afganistán, Corea del Norte);
- Participación en reuniones internacionales de tomas de decisiones en materia de cooperación internacional.

En los anexos de los distintos capítulos se han incluido herramientas empleadas para el levantamiento de información primaria en distintos diagnósticos de situación. Además, se han incluido notas sobre experiencias vividas en primera persona que enriquecen los análisis.

Las fuentes secundarias empleadas son:

- Estadísticas oficiales de instituciones nacionales;
- Estadísticas oficiales de organismos internacionales;
- Estudios monográficos sobre realidades en países en vías de desarrollo realizados por investigadores particulares e instituciones;

⁷ DFID es la Agencia oficial de cooperación del gobierno británico.

⁸ GTZ es la Agencia oficial de cooperación del gobierno alemán.

⁹ ECHO es la Agencia de ayuda humanitaria de la Unión Europea.

¹⁰ EDCHO es la Agencia de ayuda al desarrollo de la Unión Europea.

- Informes de diagnóstico de organismos oficiales nacionales e internacionales en materias relacionadas con la cooperación internacional;
- Informes de Organizaciones no gubernamentales (ONGs);
- Manuales técnicos de organismos internacionales (metodologías y conceptos en material de cooperación internacional);
- Artículos científicos publicados en revistas especializadas;
- Artículos de prensa nacional e internacional;
- Bibliografía técnica de los temas tratados en cada capítulo;
- Información publicada en páginas Web de organismos nacionales e internacionales;
- Presentaciones en cursos interdisciplinarios de estudios sociales;
- Presentaciones en congresos de cooperación internacional;
- Material didáctico obtenido en cursos especializados de cooperación internacional.

En la Tesis se han incluido textos íntegros de fuentes secundarias documentales empleadas, que enriquecen la exposición. La bibliografía empleada en la investigación está incluida en cada capítulo.

1.4 Estructura de la investigación

La Tesis está estructurada en 3 partes y 8 capítulos. La Parte I *Marco Teórico* está formada por los capítulos 1, 2 y 3 y recoge las bases del marco conceptual. El capítulo 1. *Introducción - Planteamiento de la Investigación* presenta las premisas de partida de la Tesis, la hipótesis y los objetivos, la metodología y las fuentes de información empleadas y la estructura de la investigación. En el capítulo 2. *Marco teórico: Análisis territorial y Cooperación Internacional, un enfoque geográfico* se realiza una presentación del análisis territorial geográfico y una presentación de la cooperación internacional realizada con una

visión geográfica. En el capítulo 3. *Hacia una definición de la Vulnerabilidad Territorial desde la cooperación internacional* se elabora un estudio de las metodologías de la cooperación internacional desde la óptica territorial y se presenta el concepto de vulnerabilidad territorial.

La Parte II *Estudios de casos* incluye los capítulos 4, 5, 6 y 7 en los que se presentan estudios realizados sobre distintas realidades socioterritoriales y en los que se pone de manifiesto los rasgos de la vulnerabilidad territorial. El capítulo 4. *Los niños de la calle en Managua. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional* fue elaborado en Nicaragua; el capítulo 5. *La Mosquitia Hondureña. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística* fue elaborado en Honduras; el capítulo 6. *Las Mujeres en Afganistán. Un caso de Vulnerabilidad territorial cultural* fue elaborado en Afganistán; y el capítulo 7. *Capítulo 7. Corea del Norte, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza política* fue elaborado en Corea del Norte.

La Parte III *Propuesta metodológica* incluye el capítulo 8. *Propuesta de Marco Conceptual y metodología* en el que se realiza una definición del concepto de vulnerabilidad territorial y se presenta una propuesta metodológica para identificarla e incluirla en las metodologías aplicadas en la cooperación internacional.

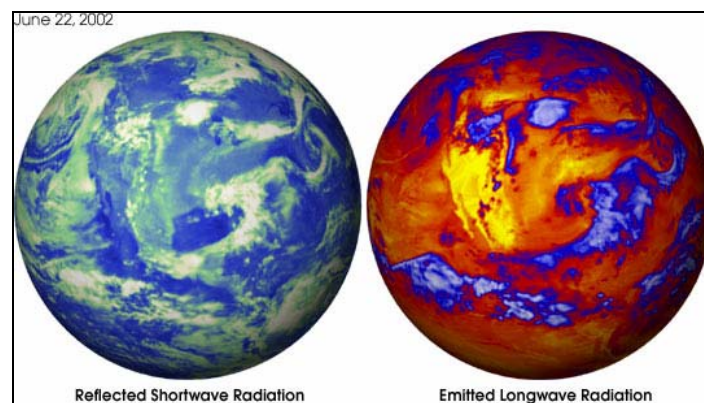
Capítulo 2. Marco teórico. Análisis territorial y Cooperación Internacional, un enfoque geográfico

2.1 Bases del marco conceptual

2.2 Principios del análisis territorial geográfico

2.3 La Cooperación Internacional, una visión geográfica

2.4 Análisis territorial y cooperación internacional. La importancia del factor escala



Título de la imagen: Radiación de onda corta reflejada y
Radiación de onda larga emitida por la Tierra.

2.1 Bases del marco conceptual

El geógrafo contribuye en estudios multidisciplinarios con el análisis del binomio territorio y sociedad, y aporta una visión dinámica de la interrelación de los elementos del binomio. La globalización ha supuesto una revolución en la interrelación entre territorios y sociedades. El análisis de los nuevos procesos territoriales generados con la globalización es un aporte científico de la Geografía contemporánea a otras ciencias.

“...Hoy el binomio “sociedad y territorio” sigue siendo un núcleo fundamental de la disciplina que se manifiesta, si cabe, de forma más compleja. En efecto, las crecientes perspectivas y aportaciones interdisciplinarias procedentes de los bordes de las ciencias naturales y sociales, están actuando de renovado acicate...”. (Asociación de Geógrafos Españoles, 1991).

El estudio de las sinergias o relaciones entre territorios y sociedades a través de la historia y en el presente es una herramienta de planificación del futuro. El análisis del binomio sociedad y territorio es denominado en esta tesis doctoral análisis territorial. En este capítulo se realiza una propuesta de conceptualización a partir de un recorrido por los principios que lo identifican en el contexto de la globalización.

“...Desde la Antigüedad, una parte importante de los estudios considerados geográficos se orientó a la descripción de lugares y países, próximos o remotos, dentro de una tradición secular que arraiga en la concepción de la disciplina como “descripción de la Tierra”. R. Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando (1984).

La Geografía ha avanzado desde la descripción al análisis de los lugares, entendidos estos como el producto del binomio territorio y sociedad, que en su interrelación configuran lo “territorial”. Desde la Geografía, en su evolución de la descripción de las tierras descubiertas a ciencia de lo territorial, se aporta a otros campos el estudio de la dimensión territorial.

La cooperación internacional es un fenómeno histórico reciente que nace con el sistema internacional de posguerra, antes de 1945 no existía la política de ayuda como tal (Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio (coords), 2001). En el contexto de la globalización es uno de los actores del nuevo escenario mundial junto con las empresas transnacionales y los organismos multinacionales.

Por su naturaleza socio – territorial, la cooperación internacional es un campo específico en el que la inclusión del análisis territorial en sus marcos conceptuales y en sus modos operandi es una contribución importante desde la Geografía. La Geografía española de los últimos años ha realizado estudios de análisis territorial en relación al turismo, la ordenación del territorio, el análisis medioambiental, la aplicación de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y estudios sociales. De forma incipiente en los últimos años ha surgido el interés por el campo de la Cooperación internacional desde la Geografía, que podríamos calificar como de “gran desconocida”¹¹ en España. En esta Tesis se realiza una propuesta de contribución desde la Geografía a la cooperación internacional.

La cooperación internacional analizada desde una perspectiva geográfica es una herramienta de marcado carácter territorial con la que se realizan transferencias de recursos entre países. Se trata de una herramienta política de fuerte base territorial empleada para transferir recursos entre territorios donantes y territorios receptores de ayuda.

Siguiendo la línea metodológica inductiva de la Tesis, en este capítulo se presenta un análisis de la cooperación internacional del gobierno Español desde una perspectiva geográfica. El recorrido en la presentación se realiza con una revisión de los principios, los presupuestos y los instrumentos de ejecución. El caso español se encuadra en el marco de cooperación internacional de las grandes potencias donantes y los procesos que se generan con los mecanismos de la ayuda internacional.

La cooperación internacional se pone en práctica a través de una serie de instrumentos, pero más que la fase operativa, interesa en el marco de estudio de esta Tesis la fase de estudio y planificación de las intervenciones. La fase de planificación consta de tres etapas, la identificación de necesidades, el diagnóstico de situación y el diseño de la

¹¹ La afirmación se explica más adelante en el capítulo.

propuesta, y en cada etapa se emplean un conjunto de metodologías. Las metodologías que son utilizadas en la fase de planificación no incorporan la perspectiva territorial, lo que tiene como consecuencia limitaciones. En el capítulo se hace una revisión de las metodologías de análisis empleadas en cooperación internacional desde una línea de análisis en la que se destaca la importancia del factor escala.

2.2 Principios del análisis territorial geográfico

En la Geografía moderna las sinergias entre hombre y espacio forman parte de la definición del objeto de la Geografía. La Geografía además, aporta una forma de entender, analizar y explicar el territorio, es una ciencia en la que el territorio es protagonista. El análisis territorial, que consiste en el estudio de la estructura y el funcionamiento de un sistema territorial es, por definición, análisis geográfico (Gómez Orea, Domingo 2002) y es un aporte principal desde la Geografía a otras ciencias y estudios multidisciplinarios. En este apartado se realiza una revisión de las bases del análisis territorial geográfico en el contexto de la globalización.

2.2.1 Las sinergias territorio – sociedad

“...La organización del espacio implica el acondicionamiento de un marco geográfico para responder a las necesidades de la comunidad local. A cada sociedad y a cada etapa de la evolución humana, le corresponden formas de organización del espacio diferentes...”.
Dolfus (1974).

La sociedad influye en el territorio, lo transforma, lo modifica, lo utiliza... y lo amenaza, a lo largo de la historia. La sociedad convierte el espacio natural en espacio humanizado a través del uso que hace de él, a través del proceso de territorialización.

“...Territorialidad es un uso histórico sensitivo del espacio, especialmente desde que es

construido socialmente y depende de quién está controlando a quién y por qué. Es el componente geográfico clave para entender cómo la sociedad y el espacio están interconectados...”. Sack, Robert David (1986).

Hay muchos enfoques que estudian las consecuencias territoriales de las dinámicas sociales desde la Geografía.

“...Sociedad y territorio es una expresión emblemática de la práctica de los geógrafos, necesariamente atentos al reconocimiento, comprensión e interpretación de las implicaciones territoriales derivadas de las dinámicas de las formaciones sociales. El pensamiento geográfico contemporáneo los ha analizado desde enfoques deterministas, materialistas, posibilistas, ambientalistas, humanistas o estructuralistas, que indican su imbricación conceptual con el entorno científico...”. Asociación de Geógrafos Españoles (1991).

Los distintos enfoques comparten la idea principal de la existencia de sinergias o procesos dinámicos entre sociedad y territorio de influencia y transformación mutua.

“... El territorio designa el espacio de vida de una colectividad, un espacio en el que ésta se proyecta, que ella modela, a veces desde tiempos muy lejanos, con el que vive en simbiosis, un espacio más o menos homogéneo desde el punto de vista de sus condiciones naturales, de su historia y de su poblamiento, de sus actividades, de los comportamientos de sus habitantes, un espacio que confiere al grupo humano que lo ocupa rasgos originales que le diferencian de los otros colectivos. El territorio es así soporte e ilustración de la identidad compartida de esa colectividad. Así definido, el territorio se aplica pues a humanos enraizados en este o aquel espacio, que ellos delimitan con más o menos intensidad y visibilidad...”. Hérin, Robert (2006).

La sociedad transforma el territorio, y el territorio transforma la sociedad. Las sinergias se producen en las dos direcciones.

“...El espacio geográfico constituye un sistema complejo de relaciones e interdependencias entre elementos naturales y culturales que configuran una estructura territorial...”. Hiernaux, Daniel y Lindon Alicia (2006).

Podemos encontrar en la nación de Perú un ejemplo de cómo el territorio deja huella en la sociedad y de como la sociedad transforma el territorio.

El territorio de la nación peruana consta de tres unidades territoriales principales diferenciadas, la costa, la sierra y la selva. Los grupos de población que habitan las tres regiones tienen rasgos fisionómicos, culturales, y sociales distintos, que reflejan la huella del territorio en la población. De la misma forma, la estructura social, los medios de vida, la cultura y la historia de los distintos grupos sociales que habitan en cada una de las unidades territoriales también las transforman.

Los rasgos fisionómicos específicos de cada grupo de población son un reflejo de las diferencias marcadas por el territorio. Los habitantes de Huancavelica, municipio situado a más de 4.000 metros de altura en la cordillera de los Andes tienen unos rasgos fisionómicos ligados al marco territorial que define la sierra peruana. Los rasgos más destacados de los habitantes de la Sierra, llamados “cholos” o “inditos”, son su baja estatura, constitución de formas redondas, ojos achinados y oscuros, y abundante pelo negro.

En la población indígena Ashaninka del municipio de Satipo de la selva central peruana los rasgos fisionómicos están marcados por el contexto de la unidad territorial de la selva. En general, la población indígena tiene ojos marrón oscuro pero no achinados, su piel es más oscura que la piel de los serranos, su constitución es estilizada y atlética, y su tamaño corporal es menudo.

Los habitantes del barrio de Miraflores en Lima, tienen rasgos determinados por la unidad territorial de la costa en la que destaca la capital peruana y su área de influencia. Quizá el

rasgo fisionómico principal es la mezcla derivada del mestizaje (que puede estar vinculada al papel del puerto y la capitalidad de la ciudad de Lima, convertida en cruce de caminos, culturas, y receptora de emigrantes. El mestizaje es fruto de mezclas de población negra, chola, indígena, asiática y blanca (de origen europeo colonial, rasgo distintivo tradicional en la clase alta “blanca”).

El territorio ha influido en los rasgos fisionómicos, la forma de organización social, los medios de vida, y la cultura característicos de cada grupo social. Y en la otra dirección, los grupos sociales también han transformado el territorio.

En la Sierra peruana, el turismo extranjero generado en torno al conjunto histórico Inca de Machu Pichu ha transformado los medios de vida y el paisaje de los municipios circundantes. La presión del turismo y el peligro de deterioro de Machu Pichu han hecho que se impongan restricciones de acceso al conjunto como medida de conservación del patrimonio cultural que forman el conjunto de la ciudad de Machu Pichu y su entorno natural. En la ciudad colonial de Cuzco conviven extranjeros de nivel cultural y económico alto, con población de la Sierra analfabeta que se encuentra en el límite de la subsistencia. La región dominada por Machu Pichu fue cuna del imperio Inca, ciudad colonial del Imperio español, y un espacio habitado por los habitantes serranos con economías de subsistencia, y en la actualidad es un espacio transformado por el turismo cultural internacional.

En la Selva Central peruana la compañía petrolera Repsol lleva años comprando al gobierno peruano las tierras en las que los indígenas Ashaninka han vivido de forma tradicional. Una Organización no gubernamental (ONG) española, la Fundación Benéfica del Valle, empezó a trabajar en el año 2000 en la Selva Central apoyando una Aldea para niños huérfanos víctimas de la acción del grupo terrorista Sendero Luminoso en la región. La contraparte ejecutora del proyecto en la Selva Central es la Misión católica Francisca del municipio de Satipo, con el padre Joaquín Ferrer al frente. La ONG, con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) inició con la Aldea para

huérfanos, un programa de fortalecimiento de la cultura Ashaninka que se ha convertido en un foro de defensa de los derechos indígenas en la zona frente a la actuación de las empresas multinacionales y el gobierno central.

Los emigrantes han cambiado el paisaje de Lima y su área de influencia en la unidad territorial de la Costa. Lima fue un puerto principal en la época de las colonias y en el siglo XX se convirtió en receptora de emigrantes de las zonas rurales, que han creado un cinturón de pobreza urbana en el desierto en torno al gran puerto de Lima de aproximadamente 4 millones de habitantes. Los emigrantes ilegales llegan de noche e instalan su vivienda precaria antes del amanecer burlando la ley¹². En un proceso que dura años, los poblados temporales de chavolas llegan a convertirse en “pueblos nuevos” como el de Puente Piedra. Los emigrantes han transformado el desierto de Lima en una ciudad sin servicios, en una ciudad de pobres.

2.2.2 ¿Los límites del territorio?

El primer paso en la práctica del análisis territorial es definir la unidad territorial a estudiar, y para ello es necesario identificar los límites territoriales de las unidades. El investigador debe responder a la pregunta inicial: ¿análisis territorial de qué territorio?

Territorio y poder son conceptos ligados de forma tradicional en la definición de los límites del territorio, en este sentido, los límites territoriales son definidos a menudo por el espacio físico en el que se plasma el poder. Este concepto se observa en la definición que el Diccionario de la Lengua Española (vigésima segunda edición) recoge sobre el término territorio (procedente del latín *territorium*). La definición de territorio es “*la porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.*”, con dos variantes: “*circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga*”; y “*terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero,*

¹² La Ley impide la creación de asentamientos nuevos durante el día.

donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres”.

“...La palabra territorio designa un espacio gobernado por una autoridad, que puede ser política (el territorio nacional, por ejemplo), religiosa (el obispo), militar (la región militar), etc. Así definido, el territorio tiene sus límites, sus fronteras, representadas en los mapas, sus centros de Gobierno, sus administraciones que los gobiernan, etc. En este concreto sentido, el territorio está en estrecha relación con el poder...”. Hérin, Robert (2006).

La Geografía ha adoptado a menudo la identificación de los límites territoriales según la definición de territorio versus poder.

“...En cualquier caso, es significativa la fidelidad de los geógrafos a los marcos territoriales establecidos con criterios ajenos, limitando su labor a describir aquellos elementos que los singularizan lo que pone de manifiesto la falta de concepciones alternativas en la definición de los *objetos geográficos*...Incluso aquellas obras que abarcan territorios más reducidos que el del Estado emplean con frecuencia criterios de identificación y diferenciación político administrativos (condados, ducados, obispalías...) bien actuales o pasados...”. Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando (1984).

El análisis territorial geográfico supera la identificación de los límites del territorio con los límites administrativos ya que aporta la visión del espacio físico como continente y contenido de la actividad humana.

“...El espacio es el campo de la realidad sobre el que trabajaban los geógrafos. Este espacio lo engloba todo - todas las relaciones sociales y humanas todos los hechos físicos que se hallan a nuestro alcance están contenidos, son, este espacio. El espacio es, pues, la situación física en la que se producen todas las relaciones humanas y sociales... En este contexto, cabe volver a señalar la doble componente que presenta el espacio, como marco físico de las relaciones sociales y, al mismo tiempo, como agente

en estas relaciones sociales, en la medida en que el espacio es el conjunto del medio más los hombres que en él se hallan...”. Sánchez, Juan Eugenio (1979).

El territorio es entendido desde el análisis territorial como el espacio donde vive la sociedad, “...es la sede de las actividades humanas, algo así como el teatro de la vida del hombre...” (Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel 2006).

“...El territorio es el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva en el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad...”. Zoido Naranjo, Florencio (1998).

La superación de los límites territoriales tradicionales en el estudio del espacio geográfico se produce en la etapa “clásica” o regionalista de la Geografía de la segunda mitad del siglo XX, en la que se desarrolla el concepto de región geográfica.

“...La región geográfica, concepto diferente al de región natural que generalmente se aplica a un territorio de tamaño inferior al del Estado, se define ahora como espacio singular y único en cuanto supone una asociación particular de elementos físicos y humanos, que ha sido modelado históricamente, y cuya plasmación material es un paisaje determinado...”. Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando (1984)

Como apuntaba Labasse, en la identificación y definición de la región, el ejercicio más difícil es el de definir las unidades territoriales.

“...La regionalización tiende al ajuste de unidades territoriales subalternas en el interior de marcos geográficos progresivamente ampliados. Al menos esta es su finalidad, pues en la práctica, y por razones ya indicadas, el trabajo más duro corresponde en más alto grado al diseño de las regiones, si bien se habla aún de “pequeña región”, agrupada alrededor de una ciudad de segundo rango para un número determinado de servicios, por oposición a la “gran región”, articulada por una metrópoli, es por falta de nombre apropiado para una realidad muy matizada...”. Labasse, Jean (1973).

Superada la visión estática de límite territorial como límite del poder, a menudo asociado con divisiones administrativas, la definición de los límites territoriales continúa siendo un reto. Desde la definición de territorio que aporta la Geografía, ¿cuáles son los límites de los territorios? La respuesta a esta pregunta ha dado un giro en la historia a partir de la globalización. La globalización no significa que la localización geográfica traducida en coordenadas cartográficas (espacio absoluto) o en una posición respecto a un elemento (espacio relativo) deje de ser importantes. La globalización impone la superación de los parámetros tradicionales para la definición de espacios o territorios en el contexto de la Aldea global. Con la globalización, se incrementa el protagonismo del entramado de redes socio-espaciales para explicar la territorialización de procesos. Las redes socio territoriales son el esqueleto del espacio global.

El desarrollo tecnológico ha hecho superar visiones tradicionales en materia de defensa de territorios al hablar en el siglo XXI de escudos espaciales. Del mismo modo, en el marco de la globalización, es necesario desde las ciencias sociales, superar concepciones tradicionales de territorios delimitados por límites físicos o administrativos como el marco de las relaciones del binomio territorio y sociedad. En la Aldea global, la complejidad de las relaciones socio-espaciales hace que los límites territoriales no sean sólo las líneas que pueden identificarse en un mapa. Al mismo tiempo, la singularidad de la localización es fundamental en la organización socio-territorial.

El desarrollo de las comunicaciones en la Aldea global significa que el espacio vivido para un miembro de un hogar pueda ser el planeta conocido a través de Internet, mientras que para otro miembro del hogar, el espacio vivido puede estar limitado al barrio de residencia. Del mismo modo, la globalización combina procesos locales con procesos que no se localizan en los territorios sobre los que tienen un efecto. Las cadenas de producción y comercialización de productos en la economía global son un claro ejemplo. ¿Cuál es el espacio vivido de los procesos en la globalización? La globalización se traduce en procesos que afectan al binomio sociedad y territorios superando los límites territoriales tradicionales.

2.2.3 Nuevas estructuras socio - territoriales

La globalización ha creado nuevas estructuras socio-territoriales al introducir nuevas dinámicas de comportamiento del binomio territorio y sociedad.

“...La globalización introduce nuevas dinámicas territoriales... Las zonas rurales parece que ya no son forzosamente territorios cuya población disminuye. La inversión de los tradicionales flujos migratorios campo-ciudad está alterando de forma significativa la organización de los espacios rurales ante la llegada de nuevas poblaciones, ya sean neo – rurales, jubilados o inmigrantes...” (Canto Fresno, Consuelo Del, 2000).

Las nuevas estructuras socio - territoriales son generadoras de desigualdad, desde la Geografía, se ha analizado la desigualdad como consecuencia de procesos de inclusión o exclusión en el “sistema – mundo”.

Ponencia de José Maria Lozano Maldonado – Los lugares y procesos de globalización

“...La globalización de la nueva sociedad informacional se asienta, pues, sobre lo precedente pero, en palabras de I. Caravaca, *“conlleva el reforzamiento de las*

desigualdades territoriales, aunque estas se manifiesten con formas nuevas. Los nodos que conectan las redes, entre los que discurren los principales flujos, son los que concentran una parte cada vez más importante de la riqueza y del poder. En ellos se localizan las funciones de dirección, gestión, control, producción de conocimientos e innovación, que son las más necesitadas de centralidad y las que rigen el funcionamiento económico. Estos nodos o ciudades globales en un reducido número juegan el papel de centros rectores del nuevo modelo espacial”...

...Como contrapunto aquellos ámbitos que se encuentran desconectados de las redes, no es que actúan como subordinados es que quedan al margen y son excluidos del nuevo sistema-mundo. Las desigualdades se manifiestan, por consiguiente, por el grado de integración o exclusión de los distintos ámbitos al sistema socio-territorial dominante...
“Asociación de Geógrafos Españoles (1999).

La falta de integración o exclusión de territorios y sociedades se analiza con respecto al “*sistema territorial dominante*”. ¿Qué determina que los espacios o sociedades estén más o menos integrados? ¿Cómo y por qué se genera la exclusión? Desde la Geografía se ha apuntado la idea de concentración de poderes en espacios concretos, que son los centros de decisiones en los que se toman las decisiones en el nuevo orden mundial.

“...en la ciudad se concentran todos los elementos intelectuales e instrumentales que caracterizan hoy la vida económica y social y también aquellos grupos sociales y políticos que, primero, han creado esos elementos y sus factores consiguientes y, después, los producen y los dominan, controlando y gobernando, aunque sea subrepticamente, el mundo en que vivimos, sobre todo en sus aspectos económicos aunque no tanto en los sociales...”. Bosque Maurel, Joaquín (2000).

...Tensiones y problemas que, sobre todo, se perciben en ese mundo urbano que, en definitiva, dirige el desarrollo —sin duda desigual— del mundo en que vivimos (Méndez,

Ricardo y Molinero, Fernando, 1994). Y desde el cual se controlan y se manipulan los efectos de la mundialización /globalización dominante y creciente, y, por ende, con capacidad de hacerse *perversa*...”. Santos, Milton (1996 y 2000).

La globalización incluye o excluye espacios y sociedades. La exclusión o integración está definida por la relación de las estructuras socio-territoriales con los centros de poder. La accesibilidad de los territorios es un ejemplo de cómo la relación con un centro de poder determina la inclusión o exclusión. La falta de accesibilidad puede impedir el acceso a los servicios, a las instituciones, puede determinar incluso que territorios y sociedades no estén incluidos en las estadísticas oficiales. El acceso a través de infraestructuras y medios de transporte permite la movilidad, y la relación con el centro de poder.

2.2.4 Aplicación del concepto de sistema

“...No puede entenderse el territorio como sólo el espacio y los elementos antrópicos vinculados a él...”. (Bosque Maurel, Joaquín 2000).

El análisis territorial geográfico emplea el concepto dinámico de sistema. Desde la Geografía se define la región como “*sistema territorial*”, entendido éste como un “*sistema espacial integrado, abierto y en equilibrio dinámico*” (Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, 1984). La aplicación del concepto de sistema significa la superación de visiones estáticas de análisis. Ricardo Méndez y Fernando Molinero identifican los conceptos de “pertenencia”, “flujos”, “evolución”, “integración”, e “interrelación” en su descripción de las características de los sistemas territoriales:

- Sentimiento colectivo de pertenencia, que vincula a los hombres entre sí y con el territorio que habitan;
- Sistema abierto en relación con el entorno a través de flujos de entradas y salidas;

- El sistema está en evolución constante, a lo largo de la historia en la relación sociedad y territorio;
- El sistema territorial está a su vez integrado en otros sistemas territoriales, cada sistema puede subdividirse a su vez en sistemas independientes pero interrelacionados;
- El sistema tiene una parte central en el que los rasgos propios están marcados, y márgenes donde los rasgos son menos marcados.

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) se han convertido en un herramienta para el análisis geográfico de gran difusión (Bosque Sendra, Joaquín y García, Rosa C. ,2000). Con los SIG se representan los elementos del sistema y las relaciones entre ellos. La aplicación de los SIG se basa en el desglose de los elementos del sistema territorial en capas de información temática definidas en función de una variable predominante. Cada objeto espacial se representa, según su naturaleza en puntos, líneas (arcos), áreas (polígonos) o celdas (píxeles). Las claves de la representación son la localización absoluta de los elementos (coordenadas X, Y), la localización en relación relativa a otros elementos (relaciones topológicas), y las características de los objetos (atributos) (Gómez Delgado, Montserrat, y Barredo Cano, José I, 2005).

La utilidad de los SIG es su capacidad para responder a preguntas de tipo espacial, por eso son empleados en aplicaciones forestales, cambios en los usos del suelo, estudios de impacto ambiental, localización de vertederos, catastro, mantenimiento y conservación de infraestructuras de transporte, trazado de infraestructuras lineales, impacto territorial de las nuevas infraestructuras, sistemas de navegación para automóviles, redes de infraestructuras básicas, protección civil, riesgos, desastres, catástrofes, análisis de mercados, planificación urbana (Gutiérrez Puebla, Javier y Gould, Michael, 1994).

2.2.5 La inclusión del factor tiempo

El análisis territorial incluye el factor tiempo como elemento clave en la construcción de los sistemas territoriales. El profesor Milton Santos fue un gran promotor de la inclusión del factor tiempo en el análisis geográfico. Para el geógrafo brasileño, la no inclusión del factor tiempo significa “*matar el espacio*”, convirtiendo a la Geografía en “*la viuda del espacio*” (Santos, Milton 1976).

“...Destemporalizando el espacio y deshumanizándolo, la Geografía acabó por darle la espalda a su objeto y siendo “una viuda del espacio...Todo lo que existe articula el presente y el pasado, por el hecho de su propia existencia. Por esta misma razón, articula igualmente el presente y el futuro. De este modo, un enfoque espacial aislado o un enfoque temporal aislado son insuficientes. Para comprender una situación cualquiera necesitamos un enfoque espacio-temporal...”. Santos, Milton (1990).

El espacio “es” en la medida que acumula el paso del tiempo a través de la historia. Milton Santos une los conceptos de espacio y tiempo, y habla de “tiempo espacial”.

“...tiempo espacial que viene a ser una síntesis permanente, el resultado de una acumulación, permitiendo distinguir las diferentes porciones de la superficie del planeta, con sus estructuras y comportamientos propios (Santos, Milton 1978)...”.En Panadero Moya, Miguel (2000).

El factor tiempo es una pieza clave en el análisis territorial, siguiendo la línea de la definición de Milton Santos, el espacio se hace en el tiempo, y el tiempo es parte del espacio, el presente del territorio es fruto de su pasado.

“...el espacio y el tiempo no se modifican aisladamente, sino en indisoluble lazo uno con otro. Esta ligazón es tan estrecha, que ambos forman un todo inseparable, y el tiempo

asume como el papel de una cuarta dimensión, complementaria de las tres dimensiones del espacio. Con otras palabras, la idea fundamental contenida en la teoría de la relatividad es la revelación de la unidad de la materia y de las formas generales de su existencia: el movimiento, el espacio y el tiempo...”. (Oliveira, Ana, 1982).

En el binomio territorio - sociedad el tiempo es un elemento que influye en la evolución de ambos elementos y en la relación entre ellos. Este marco conceptual, que roza la Filosofía es explicado por el profesor Milton Santos.

“...Sería imposible pensar en evolución del espacio si el tiempo no tuviese existencia como tiempo histórico; e igualmente imposible imaginar que la sociedad se pueda realizar sin el espacio o fuera de él. La sociedad evoluciona en el tiempo y en el espacio. Tiempo y espacio conocen un movimiento que es al mismo tiempo continuo, discontinuo e irreversible. Tomado aisladamente, tiempo es sucesión, mientras que el espacio es acumulación, justamente una acumulación de tiempos...”. (Santos, Milton 1979).

La inclusión del factor tiempo hace que el análisis sea dinámico. El tiempo presente encuadra el análisis territorial en el marco de la globalización, en el sistema – mundo globalizado.

“...El espacio está en evolución permanente. La introducción de la dimensión temporal en el estudio de la organización del espacio implica consideraciones de una dimensión muy amplia, esto es, de escala mundial. El comportamiento de los sub-espacios del mundo subdesarrollado está generalmente determinado por las necesidades de las naciones que se hallan en el centro del sistema mundial. La noción de espacio es así inseparable de la idea de sistema temporal...”. (Santos, Milton 1986).

2.2.6 El enfoque social

El análisis territorial es por definición social. La Geografía ha desarrollado a partir de la rama de la Geografía social el análisis de la interrelación espacio – sociedad. El título del libro “*Geografía de la pobreza y la desigualdad*” de los profesores Córdoba Ordóñez, Juan y García Alvarado, José María (1991) expresa este enfoque.

“...Geografía de los hechos sociales y sociología de los hechos geográficos, la geografía social consiste fundamentalmente en la exploración de las interrelaciones que existen entre las relaciones sociales y las relaciones espaciales, extensivamente entre las sociedades y los espacio...”. (Frémont y otros, 1984 en Hérin, Robert 2006).

En el pensamiento geográfico clásico, la sociedad era analizada desde su territorialidad, llegando a un análisis de lo social desde la naturaleza; con Vidal de la Blache, el interés del geógrafo se dirige hacia la tierra como morada del ser humano (Alberto Luis Gómez, 1983).

En su apología por una Geografía social, Milton Santos llega a hablar de “naturaleza socializada” y hace una propuesta conceptual de aproximación a la naturaleza frente al estudio del medio natural entendido éste como medio físico en el que el hombre no está incluido.

“... la palabra natural se debe tomar como un sinónimo de social, de la misma forma que se pueden asimilar los vocablos naturaleza y espacio. Cuando se admite que el espacio es un hecho social, es como si se rechazase su interpretación fuera de las relaciones sociales que lo definen. Muchos fenómenos, presentados como si fueran naturales, son de hecho sociales. En esta expresión, la naturaleza socializada debe identificarse con aquello que los geógrafos denominan el espacio o espacio geográfico...”. (Santos, Milton 1990).

El interés por lo social ha llevado a los geógrafos al estudio de las desigualdades sociales. De este modo, desde la Geografía social se realizan trabajos de análisis de problemas sociales de grupos, que se convierten en ejercicios de denuncia social.

“...En 1973, según un censo de chabolas del término municipal de Madrid encargado por el Ministerio de la Vivienda a la consultora INTECSA, existían en la capital 30.251 chabolas, de las que 25.965 estaban habitadas por 26.784 familias, viviendo en total 101.604 personas, lo que daba una media de 3,91 habitantes por chabola...Esta situación pone de manifiesto que la acción oficial, iniciada en la década de los cincuenta cuando el problema *“ya había alcanzado tales dimensiones de gravedad que hacían inaplazable una operación quirúrgica en profundidad”* (Valenzuela, 1975), no ha conseguido erradicar por completo el chabolismo...Así pues hemos estudiado la situación de un conjunto de chabolas y viviendas marginales en un barrio de Madrid en plena transformación urbanística, pero en el que subsisten 237 familias en casas carentes de casi todo tipo de servicios y con un poder adquisitivo que no les permite acceder a los pisos que se construyen en la zona, ni en la inmensa mayoría de los casos a los de otras áreas mas alejadas. Sólo la intervención oficial puede solucionar el problema...”. (García Ballesteros, Aurora 1978).

En el interés por la distribución espacial de lo social, desde el enfoque de la Geografía social se han estudiado las pautas de movilidad de grupos sociales homogéneos, la distribución espacial de los servicios sociales o la transformación espacial fruto de comportamientos de grupos sociales.

Estudio del *“comportamiento territorial”* de grupos sociales:

“...Estos grupos de población están definidos por un conjunto de características sociodemográficas y de movilidad potencial.... Los grupos socioterritoriales están caracterizados por poseer sus miembros un comportamiento espacial semejante, a la vez

que deben presentar una cierta coherencia interna desde el punto de vista sociodemográfico...”. (Gutiérrez Puebla, Javier 1983).

La “*territorialización de lo social*”:

“...La regionalización o zonificación de los servicios sanitarios, equipamientos y personal, ofrece las ventajas de descentralizar recursos, marcar responsabilidad sanitaria territorializada, facilitar prestación de servicios y permitir su evaluación, con lo que se alcanza mejor gestión y mayor acceso... La organización espacial sanitaria, como toda la ordenación del territorio debe ser dinámica y adaptarse a los cambios producidos por la evolución demográfica, políticas urbanísticas u otros factores, por ello la zonificación debe ser revisada frecuentemente para corregir disfunciones...”. (Olivera, Ana 1993).

Transformación espacial protagonizada por grupos sociales:

“...Pretendemos aquí señalar cómo un proceso social, la liberalización ideológica en relación a la condición de homosexual, se ha plasmado en el espacio, dando lugar a un medio ambiente diferente que está afectando a enclaves específicos, generando áreas, barrios o ciudades, que se convierten en “*mecas*” por parte de una minoría de la población, para instalar sus residencias, sus negocios, convertirse en zonas de ocio o en lugares de turismo. Es decir para proyectar su diferente condición en el territorio, y que sin lugar a dudas produce una transformación espacial, tanto en la morfología como en el modo de ser usadas y percibidas por unos o por otros...”. (García Escalona, Emilia, 2000).

2.2.7 Analizar para ordenar

Para ordenar es necesario analizar, el análisis territorial es el punto de partida de la ordenación territorial.

“...Los análisis de cobertura territorial ofrecen, a nuestro entender, la base principal para la elaboración de esquemas de ordenación territorial...”. (Centro de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente – CEOTMA, 1981).

El análisis territorial es el punto de partida de la ordenación territorial, es el primer paso clave para entender el territorio y la distribución de hechos socio-espaciales. El marco conceptual en el que se encuadra el análisis territorial definirá el enfoque de la propuesta de ordenación. El contexto de la globalización acentúa la necesidad de ordenación territorial. La globalización introduce dinámicas que incrementan las desigualdades territoriales y presionan territorios, la ordenación territorial introduce mecanismos de compensación y regula la presión de uso. Los geógrafos aportan a la ordenación territorial una concepción holística del territorio y una visión integral de los procesos territoriales. El aporte conceptual que realizan los geógrafos es clave para complementar visiones parciales procedentes de otros campos científicos como Arquitectura, Ciencias Ambientales, Ingenierías o Biología.

“...En una economía globalizada se hace cada día más necesaria una política, también global, de ordenación y gestión del territorio. Esta tarea necesita una visión integrada de las múltiples relaciones que se registran entre los diversos ámbitos geográficos. Esta comprensión territorial de los problemas de nuestro planeta es uno de los rasgos diferenciadores de la disciplina que nos ocupa...”. (Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel 2006).

La ordenación territorial es una materia interdisciplinar en la que geógrafos trabajan junto a profesionales de otros campos. Debido al poco reconocimiento que existe todavía en España del geógrafo como científico experto en territorio, hay poca proliferación de estudios geográficos españoles en el campo de la ordenación territorial. Los estudios de geógrafos españoles relacionados con la materia están vinculados a la ordenación territorial del medio físico y a la ordenación del patrimonio histórico para uso turístico.

La naturaleza de la ordenación territorial es geográfica. Domingo Gómez Orea (en Gómez Orea, Domingo 2002) realiza desde la Geografía una definición de los términos vinculados a la ordenación del territorio en la que se refleja el marcado carácter geográfico. El geógrafo realiza una propuesta conceptual en la que lo territorial se define como geográfico a través de la aplicación de la visión dinámica de sistema. Así, el *"territorio o sistema territorial"* es definido como un *"sistema constituido por los elementos y procesos que operan en el territorio"*. En la misma línea, la aproximación dinámica de sistema es aplicada en la definición de otros conceptos las claves de la ordenación territorial (Gómez Orea, Domingo 2002):

- Modelo territorial: imagen simplificada del sistema territorial, expresión física de la organización espacial;
- Planificación territorial: propuesta del modelo territorial hacia el futuro y del camino y las medidas para conseguirlo;
- Prospectiva territorial: escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencias para definir una imagen objetivo a largo plazo.

El análisis territorial se realiza en la fase de diagnóstico territorial. El análisis territorial podría definirse como el estudio de la distribución y el funcionamiento de las estructuras socioterritoriales en el espacio objeto de estudio. Este análisis es fundamental para la fase de diagnóstico *"que consiste en la descripción de la problemática de un territorio, con análisis de los rasgos y sus causas"* (Grupos de investigación ingeniería cartográfica y ordenación del territorio, 1996). Junto con la identificación de la problemática de un territorio, el diagnóstico está orientado a la identificación de potencialidades, y *"otros conceptos complementarios: debilidades, fortalezas, amenazas"* (Gómez Orea, Domingo 2002).

El trabajo de ordenación territorial de la Sierra de Gredos puede ser considerado un referente metodológico para la realización de análisis y diagnósticos territoriales. La

metodología empleada lleva a estudiar lo territorial desde la Geografía, lo que lleva a la definición de “*Unidades geográficas integradas*”.

“...El soporte histórico se ha investigado recorriendo las etapas de la configuración del territorio. El análisis de las infraestructuras y de los usos del suelo ha puesto de manifiesto la funcionalidad actual del espacio y sus procesos dinámicos, directamente relacionados con las bases social y económica. Los asentamientos se explican en conexión con el medio natural y los factores sociales. Cada soporte se ha analizado en función de las variables que hemos considerado más significativas, dando importancia prioritaria a aspectos cualitativos y procesos dinámicos. El tratamiento sintético de toda esta información, con los diagnósticos correspondientes, conduce a la definición de las unidades geográficas integradas, que en nuestro estudio hemos llamado “*unidades ambientales*”. Esta división nos ha permitido establecer los tipos de ordenación y protección convenientes para Gredos y su entorno, que se han recogido en forma de propuestas de actuación...”. (Arenillas, Teresa y otros 1990).

El enfoque de sistema lleva a la definición de las “*Unidades geográficas integradas*”, para las que se tienen en cuenta “*tanto los caracteres naturales como los socio-económicos, introduciéndose además los problemas actuales y las dinámicas de funcionamiento*”. Las unidades definidas a través del diagnóstico se emplean para la realización de la propuesta de ordenación en un ejercicio en el que destaca una visión geográfica integradora.

La participación de geógrafos en la ordenación territorial de patrimonio histórico introduce una interpretación novedosa de elementos considerados como recursos turísticos. La visión integradora de la Geografía presenta el patrimonio turístico como parte integrante de un conjunto territorial. De este modo, se propone la regulación del uso turístico y la conservación del patrimonio histórico en una propuesta de ordenación territorial que considere el territorio en su totalidad.

“...El Conjunto Monumental de la Alhambra y su Entorno se configuran como una realidad territorial de gran complejidad, en términos urbanísticos y funcionales... El entendimiento de la problemática urbanística del recinto monumental de la Alhambra-Generalife requiere incorporar la lectura funcional del "*Territorio Alhambra*". La diversidad y complejidad territorial guardan estrecha relación con la secuencia de funciones que se han ido superponiendo a lo largo del tiempo...". (Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel 2000).

El enfoque geográfico aplicado a la ordenación territorial de los recursos turísticos supera la visión limitada de ordenación como mera regulación de usos e introduce la idea del turismo como un agente activo en el desarrollo territorial. El turismo es una actividad de fuerte base territorial en la que se integran paisaje, medio ambiente y actividad humana, la ordenación territorial del turismo favorece por tanto el desarrollo territorial.

“...Necesidad de delimitar unidades territoriales turísticas, donde se expresen las relaciones urbanísticas, de producción turística y de sostenibilidad adecuadamente. Es imprescindible contextualizar estas unidades, dentro de la escala local y sobre niveles intermedios (comarcales) y regionales de gestión, promoción y mercadeo turístico...

...La ordenación del paisaje y la calificación ambiental deben ser los vértices de toda planificación territorial de dichas unidades, con doble estrategia: 1. las redes turísticas, y 2. que estos diseños sean factibles en el mercado inmobiliario y su comercialización turística, con criterios de baja densidad y alta integración territorial y social.

Una gestión concertada del territorio turístico donde también se produzca una doble relación entre los poderes públicos – aquellas decisiones que se tomen sobre los espacios de dominio público serán fundamentales. Especialmente los de ambiente regional y local, con la sociedad receptora, que debe conocer y participar en las decisiones de estrategia turística, y con los agentes económicos y sociales que están implicados en la transformación y gestión empresarial del territorio turístico...". (Vera J.

Fernando, López Palomeque, F., Marchena, Manuel J., Antón, Salvador 1997).
--

2.3 La cooperación internacional, una visión geográfica

La cooperación internacional es un fenómeno histórico reciente que nace con el sistema internacional de posguerra, *“antes de 1945 no existía la política de ayuda como tal”* (Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio (coords), 2001). La importancia estratégica de la cooperación internacional en los últimos años hace que se haya convertido, junto con las empresas transnacionales, en uno de los actores del nuevo escenario mundial. En el contexto actual la cooperación internacional puede entenderse como una herramienta de planificación en el marco de la globalización.

La cooperación internacional tiene un marcado carácter territorial derivado de su propia naturaleza, que radica en la transferencia de recursos de un país a otro. Los principios que marcan las pautas de las transferencias de recursos la definen como una herramienta política con fuerte base territorial en la que intervienen territorios donantes y territorios receptores de la ayuda. En el apartado anterior se presentaban estudios realizados desde la Geografía española de los últimos años relacionados con el patrimonio turístico, la ordenación del territorio, el análisis medioambiental, el desarrollo en la aplicación de los SIG y estudios sociales. Esta Tesis doctoral se enmarca en un contexto de interés creciente desde la Geografía por la cooperación internacional. En este apartado se realiza un análisis de la cooperación internacional con una visión geográfica. El análisis está centrado en la cooperación internacional del gobierno Español de los últimos años.

2.3.1 La cooperación internacional del gobierno Español¹³: de los principios a los presupuestos

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Española, principios

La cooperación internacional es objeto de creciente interés, interés que a menudo los políticos definen como “*demandas de la sociedad civil*”. En el caso de España, en el momento de redacción de esta Tesis doctoral, podría afirmarse que el conocimiento de la mayoría de la población española sobre cooperación internacional estaba limitado a las campañas de apadrinamientos de niños del Tercer Mundo promovidas por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). El anexo 2. 1 *Folleto publicitario de campaña de apadrinamiento para un comedor infantil de la Asociación Suyapa* muestra un ejemplo del tipo de proyectos que se promueven con los apadrinamientos y el tipo de ayuda solicitada del “padrino”. En los últimos años los programas de apadrinamiento de niños han sido por acusaciones de desvío de fondos por parte de las ONGs.

La cooperación internacional es mucho más amplia que las acciones de las ONGs, desempeña un papel importante en los presupuestos del país receptor y está vinculada de forma directa a intereses de política internacional. Por definición, la cooperación internacional española es la política que ejecuta la AOD del gobierno Español. El Ministerio de Asuntos Exteriores define la Ayuda Oficial al Desarrollo como “*los flujos de recursos y conocimientos dirigidos a países que figuran en la Parte I de la Lista de Países Receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)*¹⁴ *y a instituciones multilaterales que figuran en la Lista de Organismos Multilaterales*”. En el anexo 2.2. *Países receptores del CAD* se adjunta la lista de países. La cooperación es por definición una “*política*” que se traduce en la transferencia de recursos a los países seleccionados. Los recursos transferidos son “*proporcionados por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales y*

¹³ La fuente de información sobre la cooperación española de este apartado es la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno Español: www.maec.es

¹⁴ El CAD pertenece a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

locales, o por sus organismos ejecutivos; y cada una de cuyas transacciones: se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económicos de los países en desarrollo; y es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento)". Por lo tanto, mientras los principios establecen que las transacciones tienen como objetivo "*promover el desarrollo*", el elemento de donación no es imprescindible, se establece un mínimo del 25 por ciento, dejando un margen del 75 por ciento de "*elemento - no donación*".

El artículo 3 de la Ley 23/1998 de 7 de Julio que rige la Cooperación Internacional para el Desarrollo del Gobierno Español define de forma clara su dimensión política: "*La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior*". Por definición, el papel de coordinación y de desarrollo de estrategia de la cooperación internacional es desempeñado por la Secretaría de Estado para Cooperación Internacional (SECI), que forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. La SECI ejecuta la Cooperación internacional a través de dos organismos:

- La Dirección de Planeamiento y Evaluación, que elabora documentos de planeamiento como las estrategias sectoriales y de país, junto con evaluaciones;
- La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) que cuenta con oficinas de terreno, las Oficinas de Cooperación Técnica (OCT), que deben responder ante la Embajada de España en el país. Con el estatuto de la AECI aprobado en 2007 se ha realizado una reforma de la Agencia con la que gana autonomía y agilidad administrativa.

La AOD se hace efectiva a través de dos modalidades establecidas que se diferencian por el canal de ayuda empleado:

- AOD Bilateral: se canaliza de forma directa entre el Gobierno Español y el país receptor a través de la gestión de instituciones españolas;
- AOD Multilateral: se realiza utilizando organismos internacionales como intermediario entre el Gobierno Español y el país receptor.

De forma independiente a la modalidad de la ayuda, los instrumentos empleados (recogidos en el Artículo 9 de la Ley 23/1998) son los siguientes:

- Cooperación técnica;
- Cooperación económica y financiera;
- Ayuda humanitaria, tanto alimentaria como de emergencia, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz, instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales.
- Educación para el desarrollo y sensibilización social.

Los objetivos de la Cooperación Española (recogidos en el artículo 3 de la Ley 23/1998) se resumen en: *“la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo”*. Para alcanzar el objetivo del desarrollo las prioridades sectoriales establecidas son las siguientes:

- Servicios sociales básicos: salud, saneamiento, educación. Seguridad alimentaria y formación de recursos humanos;
- Infraestructuras. Desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado;
- Derechos humanos, igualdad de oportunidades, defensa de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas, minorías);
- Estructuras democráticas;
- Medio ambiente;

- Cultura;
- Investigación científica y tecnológica.

Los objetivos de la cooperación internacional al desarrollo española se enmarcan en principios que están en armonía con la corriente que se produce a partir de la Conferencia de Río de 1992. La Conferencia generó en los países desarrollados un gran movimiento social en pro de la cooperación internacional vinculada a los principios del Desarrollo Humano (Márquez Fernández, Dominga; Navarro Luna, Javier y García Gómez Antonio, 2001).

La cooperación internacional del Gobierno Español se encuadra además con la Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea definida en el Tratado de Maastricht de la Unión.

“...1.La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá:

- el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos; - la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; - la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo;

2. La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes...”. Artículo 130 U (Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992).

Además, la cooperación internacional española acoge¹⁵ los objetivos del Milenio de naciones Unidas aprobados en la Cumbre del Milenio en Nueva York en el año 2000 por todos los gobiernos del mundo. Los objetivos, que han armonizado políticas de cooperación nacionales, son los siguientes:

- Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Objetivo 2. Alcanzar la educación primaria universal;
- Objetivo 3. Promover la igualdad de género y la promoción de la mujer;
- Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil;
- Objetivo 5. Mejorar la salud de las madres;
- Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades;
- Objetivo 7. Asegurar la sostenibilidad ambiental;
- Objetivo 8. Desarrollar una estrategia de trabajo conjunto global de desarrollo.

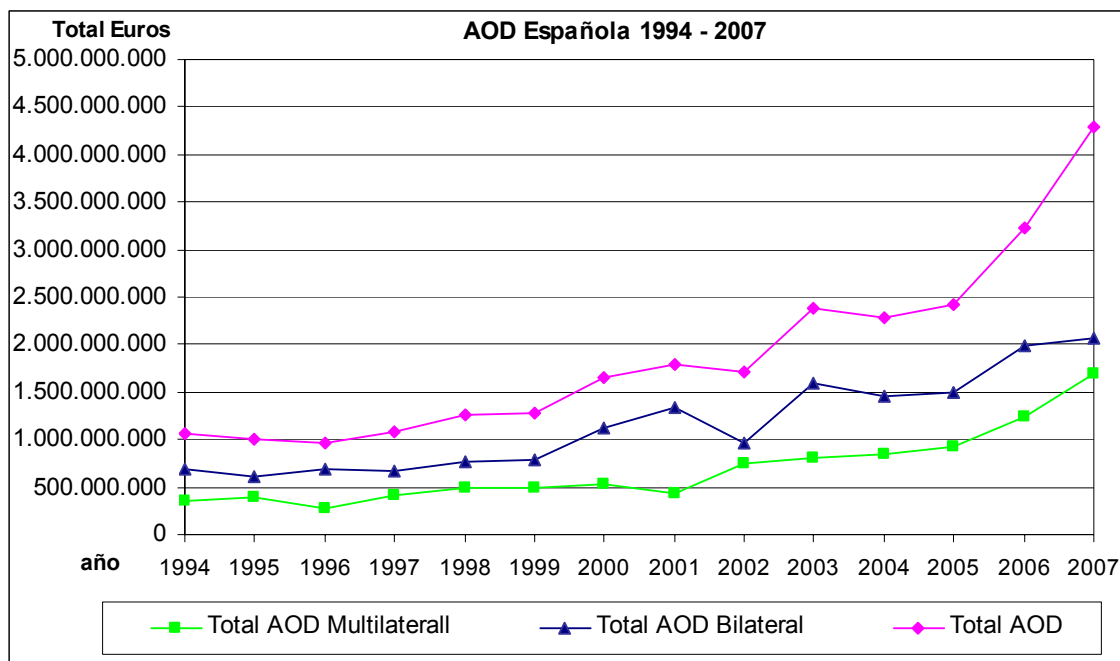
La AOD Española, presupuestos ¹⁶

Cada año el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) define el presupuesto de la AOD que se desglosa en las distintas modalidades de ayuda e instrumentos. El análisis de la evolución de los presupuestos anuales refleja un incremento significativo en términos totales de la AOD (un 400 por ciento entre 1994 y 2007). A grandes rasgos, las dos modalidades de AOD, bilateral y multilateral, han experimentado un incremento proporcional respecto al punto de partida en 1994. También se ha mantenido una proporción constante de la aportación de cada modalidad sobre el total, 60 por ciento de ayuda bilateral y 40 por ciento de ayuda multilateral.

¹⁵ recogido en los documentos de estrategias y planificación.

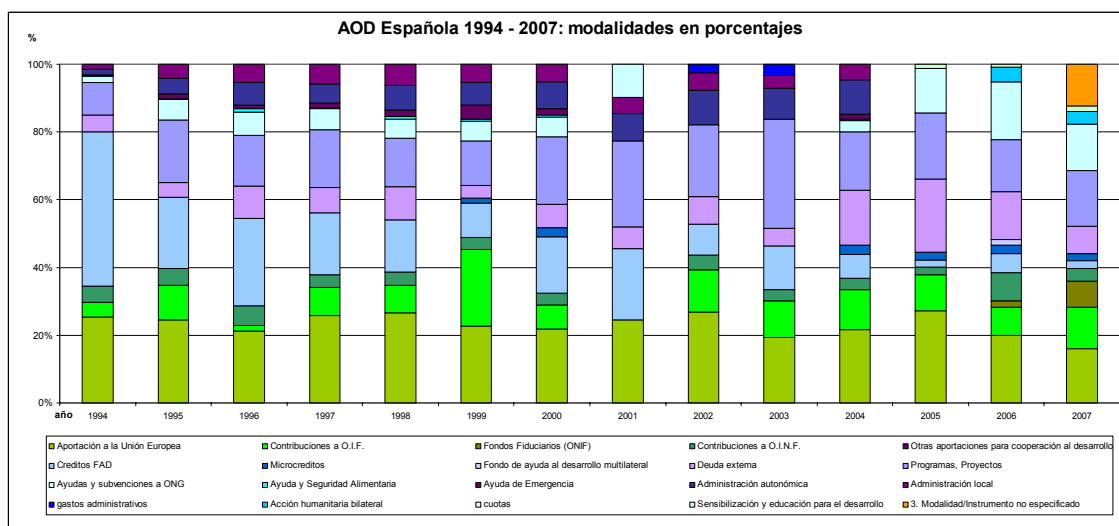
¹⁶ Fuente de datos para figuras y tablas: Plan Anual de Cooperación Internacional 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, y 2007. Seguimiento contribuciones ayuda oficial al desarrollo 2005.

Figura 2.1¹⁷. Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 por modalidad de ayuda.



En el caso de los instrumentos se ha producido una mayor variación en los presupuestos asignados a cada tipo en el tiempo, como se observa en la figura a continuación.

Figura 2.2 Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 por instrumento de ayuda.



Nota – AOD bilateral es representada en azul y la AOD multilateral es representada en verde.

¹⁷ Nota en los datos sobre la AOD que aparecen en las figuras 1, 2, 3 y 4 - Los datos de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006 y 2007 son cifras de presupuesto planificados. Los datos de 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 2005 son cifras de presupuesto ejecutado.

La evolución de los presupuestos totales asignados a los instrumentos refleja un incremento del presupuesto asignado a la AOD multilateral. En esta modalidad, las aportaciones a la Unión Europea acumulan de forma constante el mayor porcentaje de la ayuda, seguidas de aportaciones a Organismos Internacionales financieros, y por último las aportaciones a Organismos Internacionales no financieros. Destaca además el incremento significativo de las partidas presupuestarias asignadas Organismos Internacionales financieros y no financieros en los últimos años.

En la modalidad de ayuda bilateral el instrumento que mayores fondos ha recibido son los créditos de Fondos de ayuda al desarrollo (FAD), seguido del instrumento de Programas y proyectos, y en tercer lugar, las operaciones de condonación de deuda externa. Es significativo el incremento en los últimos años de presupuesto para ayudas a ONG, y condonación de deuda externa. Además, en años recientes se han incorporado nuevos instrumentos como la acción humanitaria bilateral y la sensibilización y educación para el desarrollo¹⁸.

La tabla y figura a continuación reflejan la evolución del crecimiento de la ayuda asignada por categoría de instrumentos comparando los presupuestos de 1994 y 2007, con dos cortes temporales establecidos en 1998 y 2002.

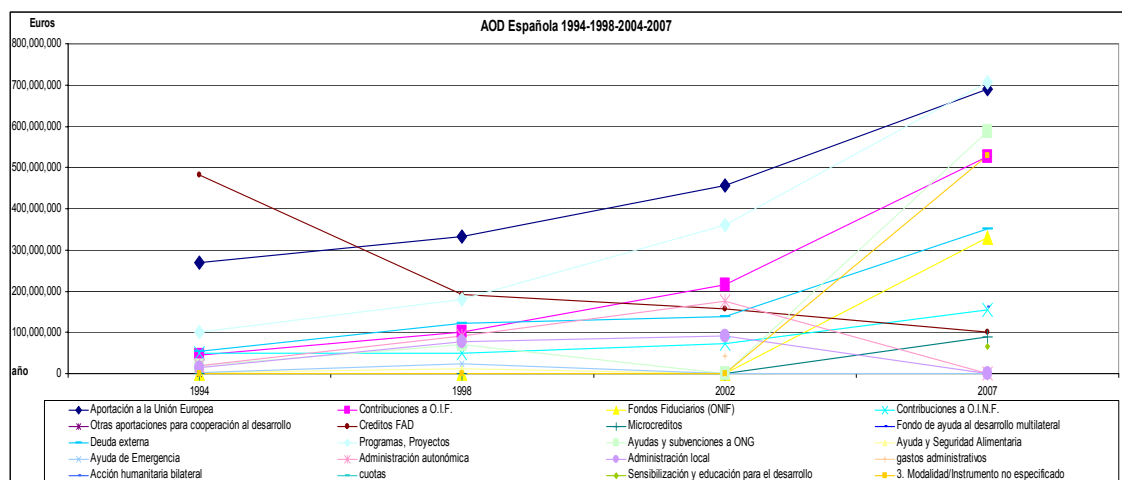
¹⁸ Cabe señalar de forma anecdótica que en el presupuesto de 2007 aparece una nueva categoría presupuestaria denominada "Modalidad / Instrumento no especificado", que representa el 12 por ciento del total de la AOD (un total de 528.000.000 millones de Euros).

Tabla 2.1 Incremento de la AOD Española 1994 – 2007.

Modalidad de AOD	2007/1994	2007/1998	2007/2002	Total 2007 €
Total AOD multilateral	468 por ciento	352 por ciento	228 por ciento	1.701.761.805
Aportación a la Unión Europea	256 por ciento	208 por ciento	151 por ciento	689.301.760
Organismos Internacionales Financieros (OIF)	1.185 por ciento	518 por ciento	244 por ciento	527.056.155
Fondos Fiduciarios	-	-	-	330.000.000
Organismos Internacionales no financieros (OIF) (A)				
Contribuciones a OINF	310 por ciento	318 por ciento	214 por ciento	155.403.890
Total AOD bilateral	298 por ciento	268 por ciento	214 por ciento	2.059.862.009
Cooperación bilateral para el desarrollo	288 por ciento	260 por ciento	207 por ciento	1.994.791.152
Reembolsable	39 por ciento	99 por ciento	120 por ciento	189.796.844
Créditos de Fondo de Ayuda al desarrollo (FAD)	21 por ciento	52 por ciento	63 por ciento	100.000.000
Microcréditos (B)	-	-	187 por ciento	89.796.844
No reembolsable	854 por ciento	314 por ciento	224 por ciento	1.804.994.308
Deuda externa	649 por ciento	286 por ciento	256 por ciento	350.000.000
Programas, Proyectos	705 por ciento	393 por ciento	196 por ciento	705.513.022
Ayudas y subvenciones a ONG(D)	3067 por ciento	842 por ciento	619 por ciento	587.410.242
Acción humanitaria bilateral	-	-	-	162.071.044
Sensibilización y educación para el desarrollo	-	-	-	65.070.857
Modalidad/Instrumento no especificado	-	-	-	528.000.000
Total AOD	406 por ciento	343 por ciento	251 por ciento	4.289.623.814

(A) Los Fondos Fiduciarios empiezan en 2006. (B) Para el año 2002 no hay partida para microcréditos, tampoco para 2003 o 2004. Para la comparación se utiliza el dato de 1999. (C) solo datos para 2005 y 2006. (D) Dato para 2002 no esta disponible, se utiliza el dato para 2000.

Figura 2.3 Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 comparativo y presupuestos para 2007.



2.3.2 La AOD Española, instrumentos

Aunque por definición la cooperación internacional española es gestionada por la Secretaría de Estado para Cooperación Internacional (SECI), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, la ejecución presupuestaria de la AOD Española refleja el peso de la gestión del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

“...La Administración General del Estado destinó en 2005, a través de 14 ministerios, 2.043 millones de euros a cooperación al desarrollo (84,1 por ciento de la AOD total). Los tres ministerios principales, por orden de peso en la cuota de participación en la AOD bilateral bruta, fueron el Ministerio de Economía y Hacienda (39,6 por ciento), bajo cuyo mandato recaen las operaciones de deuda y las contribuciones a organismos internacionales financieros, el Ministerio de Exteriores y Cooperación (36,03 por ciento) y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (17,6 por ciento)...”. (Intermón Oxfam, 2006).

Por tanto, mientras la cooperación internacional se encuadra en unos principios, la forma de gestión refleja que el destino de la AOD también responde a otros intereses.

La ONG Intermón Oxfam realiza cada año un estudio sobre lo que denomina “*la realidad*” de la AOD Española. A continuación se hace un resumen de los puntos críticos señalados en el informe 2007 de la ONG (Intermón Oxfam, 2007).

– *Peso del alivio de deuda externa*

“...En el primer año de implementación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, la AOD se incrementó en términos absolutos un 22,3 por ciento, debido al aumento del alivio de deuda (502 millones de euros que significaron un 20,7 por ciento del total de la ayuda). Sin la deuda, la AOD española tan sólo se incrementó un 5,6 por ciento. Debido al alivio de la deuda, los tres principales receptores de AOD Española en 2005 fueron: Irak (148,6 millones que representan el 43 por ciento de la deuda), Madagascar y República Democrática del Congo, países no prioritarios según el Plan Director...”.

– *Bajo volumen de contribuciones multilaterales*

“...La búsqueda de visibilidad, en especial en las operaciones de ayuda humanitaria, y los objetivos de política exterior han jugado tradicionalmente a favor de la ayuda bilateral, sobre la que se puede ejercer un mayor control...”.

“...La política española se ha centrado tradicionalmente en buscar beneficios para los exportadores y contratistas españoles. De ahí el poco interés por el Banco Mundial, cuya ventanilla concesional dirige sus recursos a áreas geográficas y/o sectores en los que los intereses económicos españoles son menores; al contrario de lo ocurrido con el Banco Interamericano de Desarrollo o la Corporación Andina de Fomento, que operan en una región con presencia de empresas españolas... En los últimos años, el aumento de las inversiones españolas en los mercados emergentes de América

Latina ha generado un nuevo interés respecto a los bancos multilaterales: la estabilidad macroeconómica de la región, en la medida en que una crisis financiera puede afectar a las empresas españolas...”.

– *Prioridades geográficas*

“...En 2003, el 52 por ciento de la AOD se dirigió a países de renta media, y el 12 por ciento Países Menos Adelantados (PMA)...”.

– *Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)*

“...El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) es uno de los instrumentos más relevantes de la ayuda española: en sus casi 30 años de historia ha financiado más de 920 proyectos por un importe cercano a los 8.500 millones de euros. Sin embargo, el intento de combinar dos objetivos diferentes – apoyo a la internacionalización de la empresa española y contribución al desarrollo de los países receptores – lo ha convertido en el más polémico. En la actualidad, su eficacia es cuestionada por colectivos tanto de la cooperación como del sector empresarial...”.

“...La distribución geográfica de los créditos FAD muestra la concentración de los créditos en los países y proyectos de interés comercial y exterior de España y no en aquellos seleccionados por criterios de desarrollo...”. El informe señala proyectos como el de “*sistemas de gestión de tres autopistas en Shanki*” en China o el “*equipamiento digital para programación y difusión de programas de televisión*” también en China.

“...Los créditos concesionales al desarrollo, un sistema opaco e ineficaz que persigue la promoción de las empresas españolas, han convertido a algunos países africanos en contribuyentes netos a la economía de nuestro país. En 2004 diez países de esta

región (ocho de ellos altamente endeudados, como Congo, Malawi y Camerún) devolvieron a España más de lo que recibieron en concepto de ayuda...”.

“...Los créditos FAD experimentan en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 uno de los incrementos más notables de sus casi 30 años de vida, alcanzando por primera vez un límite de aprobaciones máximas anuales de 850 millones de Euros...”.

“...Nicaragua realizó en 2005 una operación de conversión de deuda por 3,2 millones de euros y recibió créditos FAD por un total de 21,9 millones de euros...”. “...El Gobierno Español debería prestar particular atención a esta incoherencia y evitar que se repitan bucles de generación - alivio de deuda con los países con elevado nivel de sobreendeudamiento...”.

“...El 70 por ciento de la AOD española de emergencia en respuesta al tsunami en el sudeste de Asia, fueron créditos FAD...”.

“...La OCDE ha recomendado a España a través de los “exámenes entre pares” de su Comité de Ayuda al Desarrollo, que acometa una revisión en profundidad de los FAD, aumente el nivel de desvinculación de su ayuda – de cara a incrementar su eficacia - y clarifique sus políticas de préstamo a los países endeudados...”.

- *Ayuda ligada* - “...Dos aspectos criticados continúan ligados a la AOD Española: concesionalidad y el peso de la ayuda ligada...El Gobierno Español debe abandonar la práctica de ligar la ayuda a la compra de bienes y servicios españoles...”.
- *Coherencia* - “...España es el principal exportador mundial de municiones para armas ligeras a África Subsahariana, por delante de potencias exportadoras como el Reino

Unido... España debería ir más allá de la actuación ante emergencias, y entre otros, comprometerse con la prevención de conflictos a través de un mayor control del comercio de armas y municiones...”. Cabría cuestionar la coherencia entre los principios de la cooperación internacional y la exportación de armas a un mismo territorio.

- *Eficacia de la ayuda* - Intermón Oxfam cuestiona la eficacia de la ayuda con el seguimiento en sus informes consecutivos de un proyecto problemático: el proyecto post - Mitch de la carretera que une Managua y Masaya en Nicaragua:

“...la carretera que une Managua con la ciudad turística de Masaya, profundamente cuestionado por haber sido financiado con créditos FAD otorgados por la cooperación española como ayuda de emergencia tras el huracán Mitch... Desde su concepción hasta su puesta en marcha y finalización, los problemas han rodeado este proyecto. En primer lugar, fue el seleccionado a pesar de no estar ubicado en la zona afectada por la catástrofe y además absorbió toda la financiación ofrecida por España, desplazando otras actuaciones que sí iban encaminadas a paliar los efectos del desastre natural... En marzo de 2003, cuatro años y medio después del Mitch, ocho años después de que se produjera el huracán Mitch el proyecto concebido como ayuda de emergencia se mantiene inconcluso y rodeado de problemas que parecen no tener fin...” (Intermón Oxfam, 2007).

A lo señalado en el informe de Intermón Oxfam podríamos añadir una valoración sobre el incremento de las operaciones de condonación de deuda externa, a través del nuevo instrumento de AOD de canje de deuda por inversión social. Pese a que podría interpretarse como una incoherencia la condonación de deuda a países que reciben nuevos créditos del Gobierno Español, con lo que vuelven a endeudarse, la ayuda como alivio de deuda ha sido de momento bien recibida por organizaciones críticas. El

instrumento alivia la carga que la devolución de la deuda significa para el gobierno deudor en sus presupuestos anuales y se intenta fortalecer su acción social.

Cabría preguntarse si existe en el gobierno deudor la capacidad para la gestión de los servicios sociales. A menudo, en contextos en los que no existen servicios sociales, la falta de presupuesto suele ir acompañada de falta de capacidad, de falta de infraestructura, equipamientos, de personal, organizativa...etc. Para suplir la falta de capacidad, los gobiernos deudores asignan a ONGs locales la ejecución de programas sociales. También cabría preguntarse en este sentido, cómo evitar el tráfico de influencias, en contextos de corrupción. Además, una vez adjudicados los presupuestos, podría cuestionarse la capacidad y el interés del gobierno local de realizar un adecuado seguimiento y control. También podría ser cuestionada la capacidad de la AECI en el exterior para establecer mecanismos de transparencia sobre la concesión de presupuestos a organizaciones locales y mecanismos de seguimiento de la ejecución de proyectos sociales a través de las OTCs.

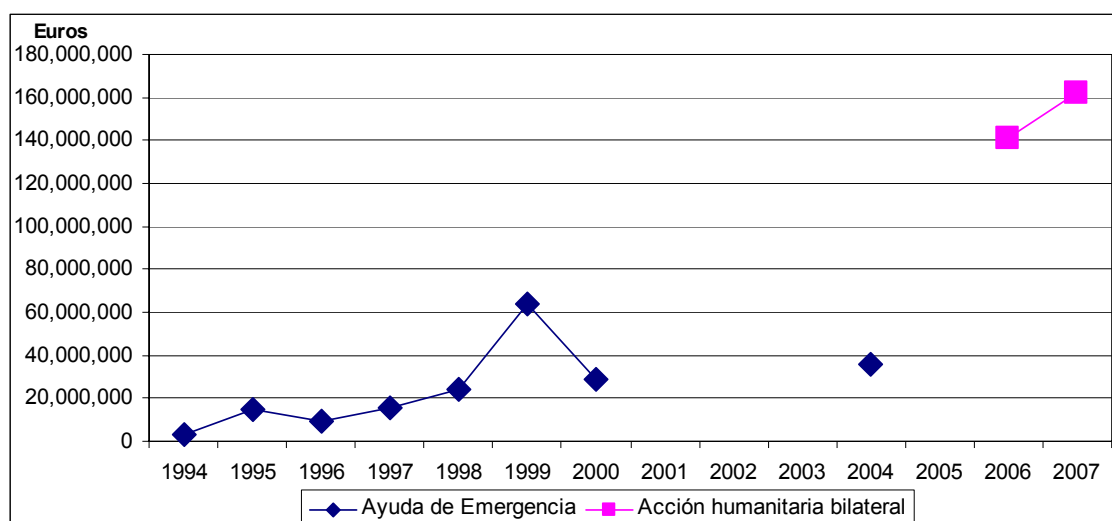
2.3.3 El binomio ayuda humanitaria - Ejército

Presupuestos vinculados - Cada vez más, los presupuestos de ayuda humanitaria están ligados a la presencia de efectivos militares del Ejército del país donante en misiones de paz con mandato internacional. El país que más ayuda humanitaria recibió de la Organización para el Comercio y el Desarrollo económico (OCDE) en el año 2000 fue Kosovo, en 2002 fue Afganistán¹⁹ y en 2003 fue Irak. Mientras que operaciones humanitarias como la de Irak recaudaron el 91 por ciento de lo solicitado por Naciones Unidas (un total de 2.218 millones de dólares americanos), otras crisis humanitarias sin vinculación con “misiones militares de paz” han sido “olvidadas” por los donantes. Crisis como las de Somalia, Burundi, Sudán (sólo se recaudó un 42 por ciento de los 262

¹⁹ Casi el 50 por ciento. El resto se destinó a las otras 23 crisis englobadas en el llamamiento.

millones solicitados) o Liberia (sólo se recaudo un 24 por ciento) no han recibido la financiación necesaria (Intermón Oxfam, 2007). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE aprobó en 2005 definir como ayuda los gastos de cooperación técnica y apoyo civil a: *“la gestión del gasto en seguridad, promoción del rol de la sociedad civil en los sistemas de seguridad, apoyo a la legislación para la prevención del reclutamiento de niños soldados, reforma del sistema de seguridad, actividades civiles para la construcción de la paz, la prevención y resolución de conflictos y, por último, el control, prevención y reducción de la proliferación de armas ligeras”*. Para Intermón Oxfam, se encierra el peligro de que puedan incluirse gastos vinculados a la lucha contra el terrorismo o a la inmigración en esta nueva categoría (Intermón Oxfam, 2007). En el caso de la AOD Española la ayuda humanitaria de emergencia desapareció como instrumento en 2005 para denominarse “Ayuda humanitaria bilateral” en 2006. El Plan Director 2005 - 2008 sitúa la ayuda humanitaria como la séptima prioridad estratégica, bajo el título de “Prevención de conflictos y construcción de la paz”. La asignación de presupuesto a esta categoría ha aumentado de forma considerable en los 2 últimos años como refleja el gráfico a continuación.

Figura 2. 4 Evolución del instrumento de Ayuda humanitaria de la AOD Española 1994-2007.



Intermón Oxfam destaca el creciente interés del Ministerio de Defensa del Gobierno Español de incrementar la participación de las tropas españolas en operaciones de emergencia humanitaria.

“...El excesivo protagonismo que las Fuerzas Armadas (FFAA) han mantenido en las intervenciones de la cooperación española ante las crisis humanitarias se reforzó en 2005 con la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, que cita la “*ayuda humanitaria*” y la “*reconstrucción*” como dos de las misiones encomendadas a nuestras Fuerzas Armadas. Ese mismo año, el Consejo de Ministros aprobó la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME). Aunque en un principio su ámbito de intervención está circunscrito al territorio nacional, hay señales de que en un futuro podría ser utilizada en casos de desastres naturales en el exterior...En las respuestas al tsunami y al terremoto de Pakistán, el Ministerio de Defensa gestionó el 70 por ciento y 50 por ciento respectivamente del total de la ayuda humanitaria española ante ambas crisis. El Ministerio de Defensa gestionó en 2005 24,2 millones de euros de ayuda de emergencia que representa un tercio del total de 73,8 millones de euros...”. (Intermón Oxfam, 2007).

En un informe en el que se analiza la cooperación internacional española de la organización pro-socialista *Plataforma 2015 y Más* se juzga como “*preocupante*” que el Ministerio de Defensa se convirtiera en el periodo 1994 – 1999 en gestor del 44 por ciento de la ayuda de emergencia española, a través de lo que denomina “la irrupción de las Fuerzas Armadas en la provisión de ayuda de emergencia” - huracán Mitch (1998), guerra de Kosovo (1999), inundaciones de Mozambique (2000), en operaciones cuestionables por razones de coste-eficacia, o por no ser congruentes con el Derecho Internacional Humanitario” (Plataforma 2015 y Más, 2006).

Provincial Reconstrucción Team - Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT)

Con el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), la vinculación entre ayuda humanitaria y Ejército ha continuado, un ejemplo claro es el de la vinculación de presencia militar y AOD en Afganistán. En 2007 la Agencia AECI tenía personal de la Agencia trabajando desde el Provincial Reconstrucción Team (PRT) en Afganistán ubicado en la base Española militar de Bagdhis con un presupuesto cercano a los 10 millones de Euros anuales.

Los PRT están ubicados en las bases militares de gobiernos que participan en lo que se denominan “procesos de reconstrucción o post-conflicto” (aunque en muchos casos el conflicto armado continua). Los PRT ejecutan proyectos de reconstrucción de infraestructuras sociales y vías de comunicación. La página web del Ejército español²⁰ indica que la misión del Equipo de Reconstrucción Provincial es *“proporcionar un ambiente de seguridad y estabilidad a la provincia de Badghis, para apoyar su reconstrucción”*. En el PRT trabaja personal militar y civil: *“El componente militar del Equipo de Reconstrucción Provincial español estará compuesto básicamente por una Unidad de Protección, una de Apoyo Logístico, una de Transmisiones y una Unidad de Apoyo a la Reconstrucción. También incluirá equipos de Desactivación de Explosivos, Inteligencia y un Equipo de Control Aerotáctico del Ejército del Aire. Cooperantes civiles de la Agencia Española de Cooperación Internacional, expertos en diversas áreas, se sumaron al PRT español una vez completado el despliegue”*.

Cooperación internacional y Ejército operan desde la misma base en Afganistán, lo que induce a pensar que comparten objetivos comunes.

²⁰ Información publicada en el sitio Web del Ejército Español del Ministerio de Defensa del Gobierno de España en Noviembre 2007.

Organismos multilaterales y misiones de paz

Los gobiernos donantes también canalizan AOD a través de organismos multilaterales que trabajan zonas de post-conflicto donde tienen tropas de sus ejércitos nacionales. En el caso de Afganistán y durante el año 2006 distintos gobiernos con un contingente militar en Afganistán hicieron donaciones multilaterales al World Food Programme (WFP), que es la agencia humanitaria de Naciones Unidas con mayor capacidad operativa en crisis humanitarias. En la mayoría de los casos, las ayudas concedidas por los gobiernos donantes (775.967 Euros en el caso de España) con presencia militar en el país estuvieron condicionadas al territorio donde estaba desplegado su contingente militar. En todos los casos los donantes solicitaron que el nombre del país y el logo de la cooperación nacional aparecieran estampados en los sacos de comida distribuidos por WFP.

Para los gobiernos donantes de la ayuda un objetivo claro de la donación es sensibilizar a la población local sobre el beneficio de la presencia militar extranjera en su territorio, en pro de la reconstrucción y el desarrollo. La ayuda humanitaria es utilizada de forma recurrente como instrumento político a través de campañas de imagen y visibilidad por distintos actores. A continuación se narra un caso vivido en primera persona²¹ que sirve de ejemplo.

En el 2006 en Afganistán se produjeron inundaciones en una provincia de la Region Central de Kabul²². WFP de Naciones Unidas tenía en el momento de las inundaciones una estructura administrativa descentralizada a través de oficinas de área con capacidad de respuesta inmediata ante una emergencia. El tiempo de respuesta dependía del tiempo entre la recepción de solicitud de ayuda oficial del gobierno (central o local), hasta el tiempo empleado en el transporte de la ayuda (desde almacenes ubicados en la zona)

²¹ Experiencia vivida en el año 2006 la autora trabajando en Kabul para WFP.

²² Se omite el dato de la provincia al tratarse de información interna de la organización.

hasta el lugar de la emergencia. La respuesta, en función de la necesidad, era una cuestión de horas.

En los días posteriores a la emergencia, un organismo de coordinación de ayuda humanitaria solicitó a WFP una donación de alimentos para ser transportados en un avión que sería desplazado con ayuda de emergencia a la zona del desastre desde Kabul. WFP respondió de forma negativa a la solicitud, ya que la respuesta a la emergencia se estaba realizando con alimentos almacenados cerca de la zona inundada. La operación del envío del avión con ayuda humanitaria de emergencia podría entenderse como una campaña de visibilidad.

En la misma línea que el ejemplo narrado, la Plataforma 2015 y Más señala el ejemplo del envío de un contingente militar español a bordo del buque “Galicia” en respuesta al Tsunami en Asia. El buque tardó 23 días en llegar y permaneció en la zona 1 mes, con un coste de la operación de 8 millones de euros. El informe de la Plataforma cuestiona el impacto de la operación en cuanto a alivio del desastre humanitario (Plataforma 2015 y Más, 2006).

2.3.4 Territorios donantes y territorios receptores de ayuda

Los intereses de los donantes han sido identificados de forma clara en los últimos años como los principales factores en la asignación de la ayuda.

“... durante muchos años, el único criterio considerado apropiado para proveer ayuda fue el nivel de necesidad... estudios recientes han definido los verdaderos factores que determinan la asignación de la ayuda y la respectiva influencia de la necesidad de los países receptores y las motivaciones de los países donantes (intereses comerciales o estratégicos, lazos coloniales...etc.)...”. (Cogneau, Denis y Naudet, Jean-David 2007).

La cooperación internacional es una herramienta política con fuerte base territorial en la que intervienen territorios donantes y territorios receptores de la ayuda. Los 22 países de la OCDE, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos, son el grupo de donantes con mayor volumen de ayuda. En 2006 la ayuda total del grupo fue de 103,9 billones de dólares americanos, que incluían 19,2 billones de alivio de deuda, especialmente importantes para Irak y Nigeria. En países donde el gasto social es muy reducido, la AOD se convierte en una parte importante de los presupuestos nacionales, por lo que tiene un impacto importante en los territorios receptores.

Los intereses políticos y económicos de los donantes llevan a la descoordinación, falta de complementariedad y limitada eficacia de intervenciones sobre un territorio. Ante esta realidad, la OCDE realizó un ejercicio de evaluación de la eficacia de la AOD de sus países miembros en la reunión del segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que tuvo lugar el 2 de marzo de 2005. La reunión tuvo como fruto que 90 países donantes y receptores y 27 instituciones firmaran la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”. La Declaración recoge 50 compromisos y 12 indicadores y metas para 2010 en los ámbitos de apropiación, alineación, armonización y gestión orientada a resultados (OCDE 2007). En resumen, los principios acordados sobre la AOD fueron los siguientes:

- Los países en desarrollo ejercitan liderazgo sobre sus políticas de desarrollo y planes (*ownership*);
- Los donantes basan su apoyo en estrategias de desarrollo y sistemas de los países receptores (*alignment*);

- Los donantes coordinan sus actividades y minimizan el coste de la entrega de la ayuda (*harmonisation*);
- Los países en desarrollo y donantes orientan sus actividades para alcanzar los objetivos deseados (*managing for results*);
- Donantes y países en desarrollo son transparentes en el progreso del manejo de la ayuda y en alcanzar los objetivos de desarrollo (*mutual accountability*).

La Conferencia de París se centra en analizar y plantear mejoras sobre la eficacia de la ayuda, y el énfasis se realiza en la gestión y la coordinación tanto entre donantes como con el país receptor. Pero la Conferencia no trata el tema de las prioridades geográficas de los donantes, que tiene como resultado que unos territorios se conviertan en grandes receptores frente a otros que son “abandonados” por los donantes.

Un estudio de la Fundación para las relaciones internacionales y el dialogo exterior (FRIDE) basado en distintos análisis de la OCDE y el Banco Mundial, habla de “países receptores” de ayuda frente a “países marginados” por los donantes. Según el estudio, hay países “mimados” (*darling countries* en inglés) de forma tradicional, por ejemplo para la OCDE²³ son: Mozambique, Tanzania, Ruanda, Ghana y Burkina Faso. Países “huérfanos” tradicionales identificados por el estudio son: Burundi, República Democrática del Congo, Guinea, Nigeria, Uzbekistán y Yemen. Los países huérfanos coinciden con la definición de “estados frágiles o marginados” del sistema de ayuda internacional del Comité de ayuda al desarrollo (CAD)²⁴ de la OCDE. El CAD destaca la especial vulnerabilidad social y política de estos países (Susan Woodward, 2007).

La ayuda oficial al desarrollo de los países del CAD para el año 1990 fue de 53 billones de dólares americanos y en 2005 fue de 106 billones de dólares americanos (un 31,4 por

²³ Para la UE también son países mimados Etiopía, los Territorios Palestinos, Uganda y Vietnam, que son prioritarios para la mayoría de los 15 donantes europeos convencionales.

²⁴ 2006.

ciento más que en 2004). Como en el caso de España, el incremento del presupuesto se debe casi de forma exclusiva al alivio de la deuda. En el año 2005 la condonación de la deuda en el conjunto de los donantes del CAD representó un 21,6 por ciento del total y en casos como Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Austria supuso más de un 30 por ciento. Los países prioritarios para el conjunto de los países del CAD en los años 2004 y 2005 fueron: Irak, Nigeria, China, Afganistán, Indonesia, India, Ghana, Egipto, Vietnam y Sudán. Los países que recibieron mayor volumen de AOD España fueron (por orden): Nicaragua, Honduras, Irak, Madagascar, Marruecos, Ecuador, Republica de Congo, Perú, Bolivia y China.

Los gobiernos tienden a beneficiar las ex colonias, lo que es interpretado como una forma de neocolonialismo porque a menudo existen empresas del país donante que se benefician de la ayuda en el país receptor. España prioriza las ex colonias de forma tradicional, el Plan Director de la cooperación española en vigor al presentar esta Tesis (periodo 2005-2008), reconoce veintitrés países prioritarios y otros treinta entre los “preferentes y de atención especial para la AOD”. Según el marco del Plan Director vigente, las prioridades geográficas de la AOD española son:

- Marco bilateral: países de Iberoamérica, árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural;
- Marco multilateral: políticas de la Unión Europea y países del marco bilateral;
- Y prioridades de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo financieros y no financieros de los que España sea miembro.

2.3.5 Cooperación, territorios y globalización

En la medida que los países donantes tienen prioridades geográficas, la cooperación internacional se convierte en una herramienta de geopolítica en el marco de la globalización. Distintos foros abogan por un incremento de la AOD multilateral, para promover una distribución más equitativa de la ayuda. Por esta razón se ha aplaudido el incremento de la ayuda multilateral de la AOD Española. Pero la AOD multilateral también está condicionada por los donantes. En el caso de naciones Unidas, los programas planificados a varios años son aprobados por los donantes en consenso a través de las Asambleas ejecutivas. Al aprobar los programas, los donantes también se comprometen a financiarlos, pero la financiación no se realiza con la aprobación de los proyectos sino que es concedida y canalizada a posteriori. Los cambios políticos afectan a la decisión de financiación de los programas, de modo que un programa puede haber sido aprobado pero no recibir financiación.

En el contexto de la globalización, frente a la crisis del estado - nación, los organismos multilaterales son considerados actores de desarrollo en el escenario internacional. Hay que destacar en este sentido el papel de los organismos multilaterales financieros internacionales²⁵ que forman parte de la red de la globalización económica, y que defienden políticas económicas apoyadas y dirigidas por los gobiernos donantes.

Las políticas de los organismos multilaterales financieros en el marco de la globalización pueden desestabilizar la situación de unos territorios al aplicar medidas para favorecer a otros. Un ejemplo son las políticas del Banco Mundial de apoyo a la promoción del café en Vietnam y Brasil del año 2002 que fueron identificadas como la principal causa de la caída de precios del café en Centroamérica. La caída de precios tuvo graves

²⁵ Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Fondo Monetario Internacional, AOD Carbono, y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

consecuencias sobre los medios de vida de las poblaciones campesinas de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras.

Otro agente de desarrollo importante de la cooperación internacional en el contexto de la globalización son las ONGs. El papel de las ONGs es clave en temas como la denuncia de violación de derechos humanos, la ejecución de proyectos de desarrollo local y la gestión de programas en situaciones de crisis humanitarias. Las “campañas de información globales” características del contexto de la globalización desempeñan un papel importante en la cooperación internacional. Podríamos entender estas campañas como la difusión estandarizada de “noticias globales de interés público”, que hacen que territorios y sucesos sobre los que se centra la “opinión pública”, sean protagonistas temporales de noticias.

Estas campañas de información hacen que las grandes operaciones humanitarias de emergencia generadas por el estallido de un conflicto o un desastre natural se conviertan en grandes receptoras de fondos si tienen una buena cobertura mediática. En la mayoría de los casos los fondos se “desvían” de operaciones más pequeñas o con objetivos de desarrollo a largo plazo, que quedan sin financiación. Las campañas de información son determinantes para la concesión de fondos por parte de los donantes. Un ejemplo estudiado es la espectacular recaudación de fondos públicos y privados para aliviar el desastre producido por el huracán Mitch en Centro América, que es entendido como respuesta a la campaña masiva de información - sensibilización mediática²⁶.

²⁶En el marco de la información globalizada, las ONGs han sido noticia en los últimos años por la mala gestión de fondos privados vinculados a programas de apadrinamiento, más que por los logros objetivos obtenidos.

2.4 Metodologías de planificación cooperación internacional y el factor escala

La cooperación internacional realiza intervenciones de naturaleza socio – territorial, su objeto de intervención es el binomio sociedad y territorio a distintas escalas y desde distintos enfoques. La planificación de las intervenciones de cooperación internacional se realiza con marcos conceptuales y metodologías que no incluyen la perspectiva territorial, lo que puede entenderse como una grave carencia. La planificación de las intervenciones en materia de cooperación internacional consta de tres fases: la fase de identificación de necesidades, la fase de diagnóstico de situación y la fase de diseño de la intervención.

En este apartado se realiza una lectura de las metodologías de la planificación de la cooperación internacional a partir de un análisis enfocado desde el factor escala. El factor escala es la medida que se utiliza para representar las dimensiones físicas reales de un territorio a un mapa. Es un instrumento que traduce la realidad a las dimensiones necesarias para representarla. La mayoría de las veces, al hablar de la escala en la cooperación internacional se utiliza el término “escala local” haciendo referencia al territorio definido por un límite administrativo municipal, “escala regional” haciendo referencia al territorio definido por un límite administrativo de provincias o departamentos, y “escala global” al tratar de los territorios que forman estados o naciones. Se trata de una terminología aceptada de forma general sin un fundamento geográfico, ya que lo local, lo regional o lo global pueden hacer referencia a cualquier marco territorial según la escala de análisis empleada.

2.4.1 Fase de identificación

La toma de decisiones en la cooperación internacional es, como se describía en el apartado anterior, intrínsecamente política. A menudo las decisiones ya están tomadas antes de producirse el acercamiento de los planificadores a la realidad, ya que los

intereses políticos y económicos son prioritarios en cualquier acción de cooperación internacional para el donante de los recursos. En la fase de identificación se describe la realidad objeto de intervención y los “problemas” que justifican las intervenciones. Los elementos clave en esta etapa son los conceptos con los que se “define” la problemática y los indicadores con los que se “mide” la magnitud del problema identificado. La cooperación internacional emplea conceptos e indicadores que se aplican a la realidad con independencia de la escala de análisis.

Definiciones versus actuaciones

Aunque la decisión sobre una intervención sea política, es necesario justificar las intervenciones, para ello, se utilizan distintas definiciones de lo que es o no es desarrollo, malnutrición o pobreza, y otros conceptos básicos con los que se definen el nivel de bienestar de una población. Investigadores y planificadores invierten mucho esfuerzo para que las definiciones de los conceptos que definen los problemas de los más desfavorecidos, sean cada vez más precisas. Analizar el factor escala en la fase de identificación nos lleva a plantear la pregunta “¿qué definición se utiliza para cada problemática y a qué escala?”. La respuesta es que no hay patrones, no se pueden establecer categorías de definiciones de los problemas según la escala de análisis porque los problemas territoriales se producen de forma independiente a la escala.

¿Cuándo se identifica un hecho como problema a distintas escalas de análisis? Los problemas se definen a través de modelos, teorías e hipótesis aceptados por la mayoría, en una mezcla final de elementos objetivos y subjetivos que lleva a la aceptación general de lo que representa o no un problema sobre el binomio sociedad – territorio y, por lo tanto, justifica la necesidad de una intervención. Según la definición del problema aplicada, los hechos podrán ser identificados como problemas o no²⁷. A continuación se

²⁷ La carga cultural del investigador es un elemento clave en la selección de definiciones.

hace un análisis de las definiciones de los principales conceptos empleados para decidir las intervenciones en materia de cooperación internacional: pobreza, hambre, y desarrollo, con el objetivo de mostrar la variedad de definiciones sobre los términos.

Pobreza

“...Ninguna medición de un fenómeno tan complejo y multicausal como el de la pobreza se puede efectuar en forma precisa, por lo que todas las mediciones que se hagan necesariamente encierran un cierto grado de subjetividad y arbitrariedad....” (Fernando Medina, 2003).

Hay dos métodos de medición de pobreza principales: el método de necesidades básicas insatisfechas y el método de la línea de la pobreza.

Método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) - El método consiste en la medición de la pobreza de la unidad básica seleccionada, los hogares, a partir de la carencia de activos y servicios que se consideran imprescindibles para vivir. El método emplea indicadores con los que se evalúa la situación del hogar, los más empleados son: hacinamiento, acceso al saneamiento básico, disponibilidad de agua potable, calidad de materiales de la vivienda, escolaridad y número de personas dependientes por persona ocupada. Existen muchas variantes del método que emplean distintas definiciones de necesidades básicas, y distintos indicadores para medirlas, así como distintos mínimos de bienestar para cada indicador. La tabla a continuación muestra las variantes del método y sus características principales.

Tabla 2.2 Variantes del método de Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Variante del método	Variables / Indicadores	Clasificación de Pobreza / Privación	Escala de análisis
Sectorial fragmentado	Indicadores de necesidades básicas que reflejan el logro o la falta de necesidades y no siempre reflejan dicotomías. Indicadores: proporción absoluta de población sin agua canalizada, vivienda adecuada, educación básica, acceso a servicios de salud, a nutrición adecuada. Las variables no son integradas en un índice compuesto.	Pobres no identificados Privación: identificada bajo cada umbral mínimo definido	Regiones
Sectorial integrado	Restringido a indicadores que reflejan dicotomías y están disponibles a la escala deseada. Indicadores: porcentaje de población analfabeta, sin educación básica, con vivienda sin baño, sin electricidad, sin agua canalizada, vivienda con suelo de barro, viviendo en poblaciones de menos de 5,000 habitantes, viviendo en suburbios superpoblados, con salario menor de la mitad del salario mínimo. Se obtiene un índice de marginación integrada con pesos calculados sobre la media.	Pobres no identificados Las zonas son clasificadas en un ranking	Regiones
Restringido original	Indicadores: hacinamiento (más de 3 personas por habitación), suelo de barro en hogares, materiales precarios en paredes, carencia de agua canalizada en zonas urbanas, carencia	Pobres : aquellos con 1 o más necesidad	Hogares e individuos

Variante del método	Variables / Indicadores	Clasificación de Pobreza / Privación	Escala de análisis
	de servicio higiénico y falta de tuberías en zonas rurales, 1 o más niños entre 7 y 11 años no escolarizados, 4 o más dependientes del jefe de hogar y jefe de hogar con menos de 3 años de escolaridad.	básica insatisfecha	
Restringido mejorado	Indicadores que no expresan dicotomía: privación de materiales de construcción, suministro de agua, servicio higiénico, energía, educación (asistencia y nivel alcanzado), acceso a servicios de salud, objetos de hogar en propiedad, exceso de horas de trabajo. Un índice global de privación se obtiene para cada hogar, entre -1 y +1. Los pesos se basan en el coste relativo de cada necesidad.	Pobres: aquellos con alguna necesidad básica insatisfecha	Hogares e individuos
General original	Indicadores que expresan dicotomía sobre las condiciones de vida: Sobre el hogar: servicio higiénico no compartido, calefacción, jardín, 1 dormitorio para cada habitante. Equipamiento: camas para todos, alfombras, nevera, lavadora, televisión. Ropa y calzado: abrigo impermeable, ropa de primera o segunda mano, 2 pares de zapatos. Alimentos: plato especial una vez por semana, 3 comidas al día,	Pobres: aquellos que carecen de de 3 o más cosas	Hogares e individuos

Variante del método	Variables / Indicadores	Clasificación de Pobreza / Privación	Escala de análisis
	2 comidas calientes por día para adultos, carnes o pescado cada 2 días. Ocio: vacaciones una vez al año, objetos de ocio, juguetes para niños, celebraciones en días especiales, hobbies. Otros: regalos para amigos o familiares una vez al año, transporte público. La falta de un indicador es debida a falta de presupuesto.		
General mejorado	Indicadores que no expresan dicotomía. Se obtiene un índice global de privación para cada hogar a través de la media con pesos de indicadores específicos. Los pesos están basados en la proporción de población que posee un elemento/necesidad. Refleja sentimientos subjetivos de privación.	Pobres: aquellos con el índice positivo	Hogares e individuos
Índice de pobreza humana (IPH)	3 indicadores de privación: porcentaje de población que muere antes de los 40, porcentaje de adultos analfabetos y estatus económico. El último es la media aritmética de: porcentaje de población sin agua potable, porcentaje sin servicios de salud, y porcentaje de niños menores de 5 años desnutridos. El HPI se obtiene de los 3 indicadores con una fórmula que asume que no se produce una	Los países se clasifican según el porcentaje de pobres	Países

Variante del método	Variables / Indicadores	Clasificación de Pobreza / Privación	Escala de análisis
	substitución perfecta entre ellos, dando más peso al porcentaje más alto.		

Fuente: Boltvinik, Julio (sin fecha).

Existen muchas variantes del método de necesidades básicas insatisfechas, la diferencia en la identificación de los elementos básicos para vivir, el método por tanto, tiene una carga subjetiva importante. Los indicadores pueden tener distintas interpretaciones según el contexto, un ejemplo es la consideración del número de dormitorios por habitante como un indicador de pobreza. Si un multimillonario decide vivir con su familia en un loft de grandes dimensiones, sin división de puertas entre las habitaciones (innecesaria por las dimensiones), el número total de habitaciones en el hogar sería 1, y por tanto, el hogar tendría una necesidad no satisfecha.

Método de la línea de la pobreza (LP) - El método se basa en la medición de los ingresos de los hogares y el cálculo de la capacidad de compra de bienes y servicios, para satisfacer un conjunto de necesidades identificadas como básicas. El método presenta distintas variantes que son resumidas en la tabla a continuación.

Tabla 2.3 Variantes del método de línea de la pobreza

Variante del método	Variables/ Indicadores	Descripción	Clasificación de pobres	Unidad de análisis
Canasta básica de los pobres	Ingreso del hogar per	Coste de la canasta básica de los pobres de	Pobres extremos:	Hogar

Variante del método	Variables/ Indicadores	Descripción	Clasificación de pobres	Unidad de análisis
de comportamiento estándar	cápita	comportamiento estándar dividido entre el Coeficiente de pobres de Engel	ingreso por debajo del 50 por ciento de la línea de pobreza Pobres moderados: ingreso menor de la LP pero mayor que el 50 por ciento	
Canasta básica de comportamiento medio	Ingreso del hogar	Coste de la canasta básica de comportamiento medio dividido entre el Coeficiente medio de Engel	Sólo un grupo: Pobres	Hogar
Canasta básica estándar de referencia de comportamiento por estratos	Ingreso del hogar per cápita	Coste de la canasta básica de comportamiento por estratos dividido entre el Coeficiente de referencia de estratos de Engel	Pobres extremos y Pobres moderados	Hogar
Canasta básica general	Ingreso o gasto del	Coste de la canasta que incluye todo lo necesario	Indigentes, muy pobres y pobres	Hogar

Variante del método	Variables/ Indicadores	Descripción	Clasificación de pobres	Unidad de análisis
	hogar	para cubrir las necesidades básicas	moderados	
Ingreso total	Ingreso total	Términos de ingreso totales procedimiento no especificado	Sin especificar	Hogar

Fuente: Boltvinik, Julio (sin fecha).

La canasta básica contiene los *“alimentos con calorías y proteínas para el consumo necesarios para una vida sana y saludable”* según los mínimos establecidos por la Organización Mundial de la Salud (WHO) de Naciones Unidas. Los alimentos de la canasta varían según el contexto, como también varía el coste monetario y la capacidad de acceso de la población. *“Realizar comparaciones sobre distintas regiones utilizando este índice requiere definir las necesidades básicas en términos de energía y proteínas de la población, determinar el ingreso per cápita del hogar, ordenar los hogares según su ingreso per cápita, seleccionar el estrato de referencia para el análisis, determinar la canasta básica alimentaria, seleccionar los precios, calcular el valor de la línea de pobreza, comparar el ingreso per cápita del hogar con el valor de la línea de pobreza y clasificar la población en distintos estratos de pobreza”* (Medina, Fernando 2003). La comparación entre distintas regiones debe tener en cuenta por tanto, el contexto territorial.

Fernando Medina en la presentación *“Las Fuentes de Información para el Estudio de la Pobreza, el Diseño, Gestión y evaluación de Políticas Sociales”* (Medina, Fernando 2003) hace una crítica a ambos métodos que se reproduce a continuación.

- Necesidades básicas -

- No existen criterios objetivos para definir el número de indicadores que se deben considerar, ni tampoco que características del hogar y sus miembros son más importantes para incorporarse al análisis del bienestar;
- El método no considera que cada hogar tiene asociada una función de utilidad en la cual se identifican y definen sus prioridades para la asignación de recursos y selección de los bienes y servicios que se desean consumir;
- Los niveles de pobreza no son independientes del número de satisfactores que se consideran. Esto significa que el volumen de pobres crece de manera indefinida, en la medida que se incorporan mayores satisfactores en el análisis lo cual puede llevar a sobrestimar el volumen de población en condiciones de marginación;
- Cada vez que el hogar no cumple con alguno de los mínimos de bienestar establecidos, se considera en situación de pobreza independientemente de que en el resto de los satisfactores se ubiquen por encima de los umbrales mínimos establecidos;
- Se asume que todos los indicadores tienen la misma utilidad marginal para el hogar, y por lo tanto la misma importancia relativa en la determinación de la pobreza;
- El método carece de sustento conceptual y metodológico desde el punto de vista de la teoría económica;
- No existen criterios objetivos para definir los mínimos de bienestar de los indicadores considerados;
- Utiliza el mismo conjunto de indicadores para las zonas urbanas y rurales, lo cual presenta problemas conceptuales;

- Línea de la pobreza -

- El método asume que el ingreso de los hogares es el indicador para medir su nivel de consumo, sin considerar las transferencias del estado que ayudan a

mejorar las condiciones de vida en los hogares;

- El método apunta a la satisfacción potencial de las necesidades de los individuos, pero no la comprueba en la muestra observada;
- Sólo considera las necesidades alimentarias dejando fuera otros bienes y servicios necesarios para los hogares. El estrato de referencia se considera no pobre, a priori, sin medición;
- Los alimentos de la canasta básica están crudos, hacen falta recursos para conservarlos y cocinarlos, esto no se considera en el método. (Medina, Fernando 2003)

Los pobres identificados con cada método son distintos y cada método apunta a distintas formas de aliviar la pobreza. Además de los dos métodos analizados, las encuestas de hogares utilizan también *la brecha y la severidad* de la pobreza. La brecha de pobreza es la diferencia agregada entre el ingreso de las personas u hogares pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicio (o línea de pobreza), expresada como porcentaje de este último valor y dividida para la población total. La brecha representa el déficit promedio de ingreso de la población total para satisfacer las necesidades mínimas de bienes y servicios²⁸.

Hambre, deficiencias nutricionales e inseguridad alimentaria - El término hambre es utilizado de forma general para hablar de la situación en que la falta de alimentos lleva a una población a tener problemas de salud. Se habla de hambrunas cuando la situación de hambre es tan crítica que se producen altas tasas de mortalidad en un corto espacio de tiempo, y es necesaria una intervención de emergencia. ¿Qué es hambre y cuándo el hambre y a qué escala justifica la necesidad de una intervención? ¿Qué son las deficiencias nutricionales y cuándo determinan una intervención? Existen distintas

²⁸ La severidad de la pobreza relaciona el ingreso de los más pobres respecto al conjunto de pobres a través de la línea de la pobreza.

definiciones del concepto y distintas líneas de corte para identificar la necesidad de intervención.

“....Para el caso de la nación de Honduras, más que hablar de hambre es conveniente hablar de deficiencias nutricionales...” . Palabras de apertura de la presentación sobre la situación de hambre en Honduras del Ministro de Salud de Honduras en la *Primera Conferencia Regional sobre el Hambre en Centroamérica*, celebrada en Ciudad de Panamá, Panamá en Agosto de 2004.

Existen distintos términos contruidos a partir de distintos marcos conceptuales que hacen referencia a la falta de alimentos para la población, a continuación se hace una presentación de los principales.

Carencia de alimentos - La Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) utiliza el término de *carencia de alimentos* para evaluar la situación alimentaria de los países. El cálculo de la *carencia de alimentos* se basa en 3 variables: la cantidad media de alimentos disponibles por persona, el nivel de desigualdad en el acceso a los alimentos y el volumen mínimo de calorías necesarios para vivir. A continuación se detalla el cálculo para cada una de las variables:

- *Disponibilidad media de alimentos*: se calcula mediante las “hojas de balance de alimentos” que la FAO produce para cada producto alimentario básico. El cálculo se realiza con lo que cada país produce, importa y retira de sus existencias, restando las cantidades exportadas, los deshechos, los piensos para el ganado u otros fines no alimenticios, y dividiendo el equivalente en calorías de todos los alimentos disponibles para el consumo humano por el total de la población, lo que se traduce en un consumo medio de alimentos al día o en un Suministro de Energía Alimentaria (SEA);

- *Acceso a los alimentos*: se calcula a través de datos de encuestas de hogares para extraer un “coeficiente de variación”, que representa el grado de desigualdad en el acceso económico a los alimentos;
- *Volumen mínimo de calorías*: FAO considera que las personas cuyo consumo diario de alimentos se sitúa por debajo de unas necesidades mínimas diarias padece subnutrición. Un adulto corpulento necesita consumir casi el doble de calorías que un niño de tres años de edad, las necesidades mínimas por persona para cada país toman en consideración su combinación de edades, sexos y tamaños corporales.

Seguridad alimentaria - El Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA o World Food Programme - WFP en inglés) utiliza el término de *seguridad alimentaria* al analizar las situaciones relacionadas con el hambre. El término fue definido en el Congreso Mundial de Alimentación de 1996 de la siguiente forma: “...*existe cuando todas las personas tienen, en cualquier momento, acceso físico, social y económico a alimentos nutritivos, de buena calidad y en cantidad suficientes, con los que cubrir sus necesidades dietéticas y preferencias en gustos para una vida sana y activa...*”. El estado de seguridad alimentaria de un hogar o individuo está determinado por factores agro-ambientales, socio-económicos y biológicos. La seguridad alimentaria se alcanza a través de tres dimensiones interrelacionadas:

- *Disponibilidad alimentaria*: es calculada con los alimentos disponibles por producción doméstica, las importaciones comerciales, la ayuda alimentaria, y los stocks nacionales;
- *Acceso a los alimentos del hogar*: se consigue cuando los medios de vida del hogar y el contexto permiten un acceso adecuado para todos los miembros del hogar a los alimentos a través de la producción propia, el mercado o transferencias de otras fuentes;

- *Utilización individual de los alimentos:* es la asimilación individual de los alimentos adecuada y está relacionada con las necesidades dietéticas y el estado de salud de los miembros del hogar.

Estado nutricional

“...El estado nutricional se calcula a través de índices nutricionales medidos en comparación con valores de referencia universales. Un índice nutricional compara la medición corporal del niño con el valor asignado a un niño de la misma talla o edad de una población de referencia. Dado que los patrones de referencia para niños y niñas difieren sustancialmente, cuando es posible se utilizan referencias específicas para ambos sexos. La Organización Mundial de la Salud recomienda que se utilice un único patrón de referencia...

...A pesar de algunos inconvenientes técnicos, la referencia de la OMS sigue siendo la mejor referencia utilizable a nivel mundial. Dado que los factores que más influyen en el crecimiento tienen carácter ambiental y no genético, no es necesario contar con referencias locales, si bien algunos países (como la India) han producido valores de referencia internos propios. Los diferentes índices nutricionales miden diferentes aspectos de las deficiencias del crecimiento (emaciación y retraso del crecimiento) y por esto tienen distintas utilidades. El edema es el signo clínico más importante del kwashiorkor²⁹, no se mide empleando un índice nutricional. Cuando se detecta un edema, al niño se le diagnostica siempre una malnutrición grave y ya no es necesario registrar su peso...”.
(Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, 2002).

²⁹ La presencia indica desnutrición severa.

El estado nutricional se define a partir de los valores obtenidos con la medición de los indicadores, para cada indicador³⁰ se establecen intervalos universales que definen el estado nutricional del caso respecto al universo total de la muestra.

Tabla 2.4 Índices nutricionales de referencia internacional común

Indicador	Definición	Utilidad
Peso para la talla o longitud (PPE)	Mide la desnutrición aguda. Refleja la pérdida o ganancia de peso reciente y por tanto es el mejor indicador para determinar la emaciación. El PPE también es útil cuando no se conoce la edad de una persona	Suele ser el indicador preferido para los estudios sobre nutrición en las situaciones de emergencia. Se utiliza como criterio de selección en los programas de alimentación selectiva
Talla para la edad (EPE)	Mide la desnutrición crónica. Refleja el crecimiento esquelético	Es el mejor indicador del retraso del crecimiento
Peso para la edad (PPED)	Mide la desnutrición global. Es un índice compuesto ya que refleja una combinación de emaciación y retraso del crecimiento. Se usa por lo general para medir la “insuficiencia ponderal”	Los gráficos del crecimiento que hacen referencia al PPED se utilizan para vigilar la ganancia de peso de los niños en los programas de salud materno-infantil (vigilancia de peso en las fichas de “mejora de salud”)
QUAC	Mide la desnutrición aguda. La varilla QUAC es una herramienta sencilla para medir la circunferencia	La varilla QUAC es el instrumento promovido por el Comité Internacional de la

³⁰ La única excepción es el Edema cuya presencia significa un diagnóstico inmediato de malnutrición grave.

Indicador	Definición	Utilidad
	braquial y relacionarla con la talla	Cruz Roja para encuestas nutricionales “rápidas” en situaciones de emergencia
Circunferencia braquial medio-superior para la edad, o para la talla/longitud (CBMS para la edad o para la talla)	La Organización Mundial de la salud recomienda que se utilicen valores de referencia para convertir las mediciones de circunferencia braquial en CBMS para la edad o la talla. Este parámetro se prefiere a las mediciones no ajustadas de la circunferencia braquial	La CBMS para la edad o la talla/longitud puede utilizarse como método rápido y sencillo, aunque no muy preciso, para una selección preliminar en caso de que no se disponga de básculas de peso

Fuente: Manual de Nutrición del Programa Mundial de Alimentos (2002). Elaboración propia.

Tabla 2.5 Clasificación de la malnutrición: empleo de los puntos de corte y / o presencia de edema

Indicador	Malnutrición moderada	Malnutrición grave
Edema	No	Sí (malnutrición edematosa)
Peso para la talla	70 por ciento a 79 por ciento (-2 a -3DE ³¹)	<70 por ciento (<3DE) emaciación grave
Talla para la edad	85 por ciento a 89 por ciento (-2 a -3DE)	<85 por ciento (-3DE) retraso de crecimiento grave
Peso para la edad	60 por ciento a 80 por ciento (-2 a -3DE)	<60 por ciento (-3DE) insuficiencia ponderal grave
Circunferencia braquial para	-	<-3DE

³¹ DE. Desviación estándar.

Indicador	Malnutrición moderada	Malnutrición grave
la edad o para la talla/longitud		
Circunferencia braquial	12.0 a 12.5 cm.	11 a 12 cm.
Índice de masa corporal	Adelgazamiento moderado: 16 a <17	Adelgazamiento grave <16

Fuente: Manual de Nutrición, Programa Mundial de Alimentos (2002).

El Fondo de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) añade un conjunto de indicadores en relación con el estado nutricional que se consideran para la definición y diseño de intervenciones de desarrollo a largo plazo. Los indicadores son los siguientes:

- *Malnutrición.* Se define como un estado antropométrico deficiente que es consecuencia de un régimen alimentario inadecuado y que presenta dos extremos. Por un lado desnutrición y por otro obesidad. La desnutrición se asocia a infecciones frecuentes, que provocan la falta de proteínas, vitaminas y minerales. La obesidad tiene efectos metabólicos adversos en la tensión arterial, el nivel de colesterol, los triglicéridos y la resistencia a la insulina;
- *Carencia de yodo.* Se considera porque aumenta las posibilidades de muerte prenatal y aborto espontáneo. Además, contribuye a la mortalidad por maternidad;
- *Deficiencia de Vitamina A.* La carencia de la vitamina A aumenta la posibilidad de padecer anemia e infecciones, y también las agrava;
- *Anemia.* La baja retención de hierro y ácido fólico, así como las infecciones parasitarias, que producen anemia, contribuyen a un aumento en el riesgo de mortalidad derivada de la maternidad por hemorragia. En torno a un 56 por ciento de mujeres en los países en desarrollo que sufren anemia corren un mayor

peligro de morir a causa de una hemorragia o una infección vinculadas a la maternidad.
--

Desarrollo - El término *desarrollo* evoluciona en el tiempo en la medida que pensadores y economistas elaboran nuevas definiciones siguiendo líneas de pensamiento filosóficas o económicas³². ¿Qué es desarrollo y cómo planificar para alcanzarlo? ¿Cambia la respuesta al cambiar la escala? Frente a la globalización económica se habla del desarrollo local, la filosofía “piensa globalmente, actúa localmente”. Y en este caso la escala define una aproximación filosófica al concepto de desarrollo³³. Las definiciones clave del concepto de desarrollo han estado de forma tradicional vinculadas a la escala macro, a continuación se presentan las definiciones principales.

Los clásicos - Los economistas Smith y Malthus defendían el papel del territorio en el crecimiento económico. Para Adam Smith el acceso a la tierra marcaba la diferencia entre la renta de los trabajadores, porque los terratenientes arrendaban la tierra a los que no la poseían. El crecimiento se produciría siempre porque la producción se incrementaría con la población, y también las rentas. Por el contrario Malthus pensaba que los recursos son limitados, la presión sobre el territorio haría que los trabajadores recibieran salarios de subsistencia, siendo ésta un control de natalidad ya que mientras que el salario fuera bajo, la población no crecería. El modelo neoclásico de crecimiento basado en el capital y el trabajo defendía que estas dos fuerzas eran suficientes para garantizar empleo y crecimiento gracias al elemento positivo de la tecnología.

Otras teorías han explicado el desarrollo de los países por su localización en un clima templado, y otras por el impulso de sectores líderes en un momento histórico como la

³² De nuevo en este concepto hacemos notar la importancia del bagaje cultural del investigador o planificador.

³³ Podríamos preguntarnos en este punto ¿qué sucede si la escala de análisis es un país en lugar de una comarca, podemos todavía hablar de desarrollo local?

industria o las exportaciones que generarían un capital que se reinvertiría y generaría más productividad. Las teorías más recientes de desarrollo se basan en el crecimiento económico y el contexto mundial de la economía y el desarrollo tecnológico que se suponen accesibles a todos los países por igual. El producto interior bruto (PIB) es identificado como clave para el crecimiento, siempre que la población crezca menos que el PIB.

El Desarrollo humano - El Informe de Desarrollo Humano del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) de 1996 supone un giro en los planteamientos previos de desarrollo con la idea: *"el desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es un medio"* (PNUD, 1996). En esta línea, el PNUD ideó el índice de desarrollo humano (IDH) que combina longevidad (medida como esperanza de vida al nacer), los conocimientos (medidos al combinar la tasa de alfabetización adulta - dos tercios - con la tasa de escolarización bruta - un tercio), y el nivel de vida PIB per cápita ajustado con el índice de poder de compra). El índice se calcula para todos los países y con el resultado se elabora un ranking mundial. En línea con la filosofía del IDH se construyeron el índice de pobreza humana (HPI-1), que mide la pobreza a partir de la medición de carencias y el indicador de carencia de una vida saludable (HPI-2) que añade al índice de pobreza humana la dimensión de exclusión social.

Otro concepto de desarrollo revolucionario es la formulación del concepto de Desarrollo Sostenible que fue definido en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Tokio (1987)³⁴ como desarrollo que: "satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades".

³⁴ La Declaración de Tokio fue acordada el 27 de febrero de 1987. En ella se definen el concepto de desarrollo sostenible como: *"Dicho desarrollo puede definirse meramente como un enfoque al progreso que afronte las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para afrontar sus propias necesidades"*.

Producto Nacional Bruto per cápita - Banco Mundial - El criterio que el Banco Mundial³⁵ emplea para clasificar las economías nacionales es el Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita. Con este indicador, las economías nacionales se clasifican en grupos de ingreso bajo, medio (medio bajo / medio alto) o ingreso alto. A partir del método del Atlas el Banco Mundial³⁶ realiza un ranking mundial para los 208 países con más de 30.000 habitantes. La última clasificación disponible³⁷ de grupos de ingreso utilizaba datos nacionales de 2004 y establecía las siguientes líneas de corte de ingreso: igual o menor a 825 dólares americanos - ingreso bajo, entre 826 y 3.255 dólares americanos ingreso medio bajo, entre 3.256 y 10.065 dólares americanos ingreso medio alto, 10.066 dólares americanos o más, ingreso alto.

El Banco Mundial también establece como criterio para clasificar las economías³⁸ el nivel de endeudamiento nacional. Las economías se clasifican como severa o moderadamente endeudadas. Una economía nacional esta severamente endeudada cuando la deuda sobre el PNB es igual a 80 por ciento, o el valor de la deuda sobre las exportaciones es igual a 220 por ciento. Y una economía está moderadamente endeudada si uno de los dos indicadores anteriores excede el 60 por ciento. Para las economías que no aportan datos sobre el nivel de endeudamiento al Sistema de Registro de deuda del Banco Mundial utiliza la siguiente fórmula:

- Severamente endeudadas - cuando 3 o 4 ratios (media entre 2001 y 2003) están por encima de los valores críticos: deuda sobre el Producto Nacional Bruto (50 por ciento), deuda sobre exportaciones (275 por ciento), deuda sobre servicio de exportaciones (30 por ciento), e interés sobre exportaciones (20 por ciento);

³⁵ La fuente de informacion sobre el Banco Mundial es el sitio Web oficial del organismo www.worldbank.org

³⁶ El Banco Mundial clasifica las economías de ingreso bajo e ingreso medio en regiones geográficas.

³⁷ Para 2007, fecha de redacción del capítulo.

³⁸ Las clasificaciones de ingreso y de región geográfica del Banco Mundial son actualizadas cada año el 1 de Julio y permanecen durante 1 año (año fiscal del Banco Mundial que termina el 30 de Junio) en la categoría. La clasificación de endeudamiento es realizada cada año en Abril.

- Moderadamente endeudadas - cuando 3 o 4 ratios elementales exceden el 60 por ciento pero no alcanzan los niveles críticos.

Desarrollo como libertad – Amartya Sen - El Nóbel de Economía Amartya Sen propone un concepto de desarrollo alternativo frente a marcos conceptuales económicos tradicionales, y explica el desarrollo como la consecuencia del ejercicio de las libertades de los individuos. El autor desarrolla el concepto en su libro “Development as Freedom” (Sen, Amartya 1999), a continuación se reproduce un fragmento.

“...La relación entre la libertad individual y los logros en desarrollo social se producen por conexión. Lo que la gente puede alcanzar positivamente está influenciado por las oportunidades económicas, las libertades políticas, los poderes sociales, y las condiciones de buena salud, educación básica y de apoyo al desarrollo de iniciativas. El apoyo institucional para estas oportunidades está también influenciado por el ejercicio de las libertades de las personas, a través de la libertad de participar en elecciones sociales y en lograr decisiones públicas que apoyen el progreso de las oportunidades...

...El desarrollo puede ser visto, y se discute aquí, como un proceso para ampliar la verdadera libertad que la gente disfruta. Centrarse en las libertades humanas contrasta con las estrechas formas de ver el desarrollo con el crecimiento del producto nacional bruto, o con incrementar el ingreso personal, o con la industrialización, con el avance tecnológico o con la modernización social. El crecimiento del Producto Nacional Bruto o del ingreso personal puede ser muy importante como medio para expandir las libertades que disfrutaban los miembros de una sociedad. Pero las libertades dependen también de otros factores determinantes como los servicios sociales y económicos, (por ejemplo el equipamiento educativo o de salud) y también los derechos políticos y civiles (por ejemplo la libertad de opinión o de voto). De forma similar, la industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social pueden contribuir sustancialmente a ampliar la libertad humana, pero la libertad depende también de otros factores. Si la libertad es lo

que se alcanza con el desarrollo, entonces, hay un mayor argumento para concentrarse en el objetivo general, en lugar de en los medios particulares, o en unos instrumentos especiales elegidos...

...El desarrollo requiere que se eliminen todas las fuentes que coartan las libertades: pobreza y tiranía, pobres oportunidades económicas y pobreza social sistemática, escasez de equipamiento público y también intolerancia o sobre-actividad de estados represivos. A pesar del incremento sin precedentes de la opulencia global, el mundo contemporáneo niega libertad elemental a un gran número, quizá la mayoría de la gente. A veces, la falta de libertades sustanciales está relacionada directamente con la pobreza económica, que roba a la gente la libertad de satisfacer el hambre, o alcanzar el estado nutricional óptimo, o alcanzar remedios para tratar enfermedades, o la oportunidad de adecuado vestido y refugio, o disfrutar de fuentes de agua limpias o servicios higiénicos. En otros casos, la falta de libertad está vinculada a la falta de equipamiento y servicios sociales, como la ausencia de programas epidemiológicos o servicios de salud y educación disponibles, o instituciones efectivas para el mantenimiento de la paz y el orden local. En otros casos, la violación de la libertad resulta directamente de la negación de las libertades políticas y civiles por regímenes autoritarios y desde restricciones sobre la libertad impuestas para participar en la vida social, económica y política de la comunidad...

...La libertad es esencial en el proceso de desarrollo por dos razones... el diagnóstico del progreso debe hacerse principalmente en términos de si las libertades de las personas son mejoradas...alcanzar el desarrollo depende en gran medida de la actuación libre de las personas...

...Hay buenas razones para entender la pobreza como carencia de capacidades básicas, en lugar de sólo como bajo ingreso. La carencia de capacidades básicas puede reflejarse en mortalidad prematura, desnutrición significativa (especialmente niños), morbilidad

persistente, analfabetismo extendido y otros fracasos. Por ejemplo, el terrible fenómeno de “mujeres desaparecidas” (resultado de inusual altos índices de mortalidad femenina en algunas sociedades, en concreto en el Sur y Oeste de Asia, Norte de África y China), tiene que ser analizado con datos demográficos, médicos y sociales, en lugar de en términos de bajo ingreso, que en algunos casos, nos dicen muy poco sobre el fenómeno de la desigualdad de género...

...El cambio en la perspectiva es importante para cambiar la visión sobre la pobreza no sólo en los países en desarrollo, sino también en las sociedades más avanzadas. La presencia de una población desempleada masiva en países europeos (10 a 12 por ciento en los países europeos más grandes), significa carencias que no están reflejadas en las estadísticas de distribución de ingreso ya que a menudo están tapadas por el sistema europeo de seguridad social (incluyendo seguros de desempleo) y tiende a disfrazar la pérdida de ingreso por desempleo. Pero el desempleo no es sólo la falta de ingreso que puede realizarse a través de transferencias del Estado (a un coste fiscal muy alto); es también una fuente de debilitamiento en la libertad individual, la iniciativa y las capacidades técnicas. Entre sus efectos negativos, el desempleo contribuye a la exclusión social de algunos grupos y esto lleva a pérdida de la autoestima, y la salud física y psicológica...”. (Sen, Amartya 1999).

Ejemplo para Laos y Guatemala

Al aplicar distintas definiciones de los conceptos clave en materia de desarrollo obtenemos resultados distintos, en este apartado se muestra un ejemplo con las realidades territoriales de Guatemala y Laos. A continuación se muestran en una tabla los datos disponibles para las principales definiciones de conceptos clave que se utilizan para establecer clasificaciones mundiales a escala macro³⁹. La comparación entre realidades

³⁹ Las clasificaciones se utilizan para realizar comparaciones entre países a partir de líneas de corte que se establecen para los valores de las distintas variables. Las líneas de corte son definidas por

territoriales es difícil, y el resultado dependerá de los conceptos empleados. Por ejemplo en la tabla podemos observar entre otros datos, cómo el empleo del concepto de pobreza medido a través de la Línea de Pobreza sitúa a Guatemala en peor situación que Laos, mientras que al emplear la definición del Banco Mundial (pobre es la población que vive con menos de 1 dólar americano al día), Laos tendría más pobres que Guatemala⁴⁰.

Tabla 2.6 Pobreza, hambre y desarrollo para Guatemala y Laos

Concepto	Definición del concepto	Fuente de los datos	Dato disponible más reciente ⁴¹	
			Guatemala	Laos
Pobreza	NBI	Gobierno/Banco Mundial - Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares	57 por ciento	No datos
	LP	Banco Mundial a través de datos nacionales	1990 - 2003: 56,2 por ciento de la población bajo la línea de pobreza 16 por ciento pobreza extrema	1998: 38,6 por ciento de la población bajo la línea de pobreza

los donantes y los organismos internacionales para identificar los territorios nacionales objeto de ayuda.

⁴⁰ Frente a las definiciones de pobreza con datos cuantitativos el estudio “Los pobres explican la pobreza: el caso de Guatemala” (realizado a partir de trabajo de campo en 8 regiones lingüísticas, 8 departamentos, 31 municipios a través de unas 600 entrevistas) muestra cómo los pobres se definen a sí mismos como pobres. Los pobres no se definen a sí mismos por el número de activos que poseen sino por el significado que tienen los activos y cómo éstos se pueden utilizar para luchar contra la pobreza (Von Höegen, Miguel M. y Palma, D. 1999).

⁴¹ Para la fecha de redacción del capítulo a mediados del año 2007.

Concepto	Definición del concepto	Fuente de los datos	Dato disponible más reciente ⁴¹	
			Guatemala	Laos
Hambre	Carencia de alimentos	FAO a través de datos nacionales	2001 - 2003: 23 por ciento de la población es desnutrida	2001 - 2003: 21 por ciento de la población es desnutrida
	Seguridad alimentaria	WFP a través de cálculos sobre datos primarios y secundarios	2002: 33 por ciento de los municipios del territorio nacional sufren inseguridad alimentaria	2005: 30 por ciento de la población es muy vulnerable a la inseguridad alimentaria
	Indicadores nutricionales	UNICEF a partir de estadísticas nacionales	2002: Desnutrición aguda 1,6 por ciento Desnutrición crónica 49,3 por ciento Desnutrición global 22,7 por ciento	2000 Desnutrición aguda 15,3 por ciento 1996-2004: Desnutrición crónica 40 por ciento Desnutrición global 42 por ciento
Desarrollo	Producto Nacional Bruto per cápita - Banco Mundial	Banco Mundial a través de datos nacionales	1990-2004: población con menos de 1 \$ al día: 13,5 por ciento 2005: Producto Nacional Bruto per capita = US \$ 2.400	1990-2004: población con menos de 1 \$ al día: 27 por ciento 1991: Producto Nacional Bruto per capita = US \$ 242

Concepto	Definición del concepto	Fuente de los datos	Dato disponible más reciente ⁴¹	
			Guatemala	Laos
			Método del Atlas - ingreso medio bajo	Método del Atlas - ingreso bajo
	Desarrollo humano	PNUD a través de cálculos sobre estadísticas nacionales	<p>2004: Índice de Desarrollo Humano: 0.673</p> <p>Ingreso per cápita: 4.021,4</p> <p>Escolaridad promedio (años): 5,5</p> <p>Tasa de alfabetismo de adultos: 69,1 por ciento</p> <p>Supervivencia Infantil ajustada: 66,4 por ciento</p> <p>Número en el ranking mundial: 118</p>	<p>2004: Índice de Desarrollo Humano: 0.553</p> <p>Esperanza de vida al nacer: 55,1</p> <p>Escolaridad promedio (primaria y secundaria): 61 por ciento</p> <p>Tasa de alfabetismo de adultos: 68,7 por ciento</p> <p>Consumo privado, inversión y gasto del gobierno per cápita: 1.954 \$</p> <p>Número en el ranking mundial: 133</p>
	Indicadores sociales	UNICEF basado en	Mortalidad infantil 2004: 45 de cada	Mortalidad infantil 2004: 83 de cada

Concepto	Definición del concepto	Fuente de los datos	Dato disponible más reciente ⁴¹	
			Guatemala	Laos
		estadísticas nacionales	1.000 niños menores de 5 años mueren cada año	1.000 niños menores de 5 años mueren cada año

Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores

En la fase de identificación de las metodologías de cooperación, la realidad se describe a través de los “indicadores” como si estos fueran los colores que pintan un cuadro. Los indicadores son medidos con las fuentes de verificación, cuya disponibilidad determina la selección de los indicadores. Hay tantos indicadores como interpretaciones puede haber de la realidad, y la escala del análisis influirá en la selección. ¿Por qué? ¿Qué es significativo a una escala o a otra? ¿Qué variables son seleccionadas a qué escala? ¿Cómo decidir si un indicador es relevante para definir un territorio de “pequeñas o grandes dimensiones”? La respuesta es la necesidad de establecer comparaciones.

Los recursos para la cooperación internacional son limitados, y para seleccionar es necesario comparar. El vaso puede estar medio vacío o medio según con qué se compare, de la misma forma, la realidad territorial puede estar en “mejor” o “peor” condiciones de desarrollo, al compararla con distintas realidades. ¿Qué se compara con qué, por qué y para qué? La respuesta es que hay infinidad de opciones, por eso, los indicadores son infinitos, igual que su aplicación a distintos contextos. Un problema principal es la falta de datos para construir indicadores y realizar comparaciones a una misma escala. Cuando esto sucede, a menudo los datos se crean con extrapolaciones y proyecciones. Como resultado se generan datos creados con limitaciones metodológicas

que deberían limitar el uso del dato, pero la falta de datos hace que las limitaciones no se consideren y se utilice el dato disponible.

Hay tantos indicadores como temáticas puede haber en el análisis socioeconómico y elegir los que son significativos a una escala u otra en la fase de planificación de la cooperación internacional es decisión del planificador. La decisión está vinculada con el bagaje cultural, la formación académica, el enfoque de la propuesta y la disponibilidad de fuentes para medir los indicadores seleccionados. Para una temática puede haber tantos indicadores como interpretaciones de la causalidad de los hechos pueda haber desde distintos ángulos científicos. Los indicadores se crean como en la paleta del pintor a través de mezclas de colores que representarían las variables, con fórmulas que serían las cantidades de cada tono y la forma de realizar la mezcla.

Como muestra de la variedad de indicadores, se presenta a continuación la “*Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*” recogida en el estudio del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES, (2001*⁴²)). La propuesta se realiza en el marco de la evaluación de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas para territorios nacionales y fue realizada por distintos organismos, nacionales y multilaterales. La diversidad de la propuesta refleja el amplio abanico en el universo de los indicadores, que se utilizan para analizar territorios nacionales. A continuación se presenta la propuesta de indicadores⁴³ para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. La propuesta fue presentada por los siguientes organismos⁴⁴:

⁴² La referencia esta señalada con un asterisco para diferenciarla de otra publicación de mismo autor y fecha.

⁴³ Algunos indicadores incluyen acrónimos que no están definidos en la fuente original.

⁴⁴ La presentación de la propuesta se realiza indicando el organismo que realiza la propuesta con la letra asignada en paréntesis.

(A) CA: Sistema de Evaluación Común para los Países (<i>CCA: Common country assessment</i>);
(B) Organización de Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE). Comité de asistencia para el Desarrollo;
(C) CMDSN: Conjunto Mínimo de Datos Sociales Nacionales;
(D) SSBT: Servicios Sociales Básicos para Todos;
(E) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Propuesta presentada al Comité de Población y Desarrollo del vigésimo octavo período de sesiones;
(F) FNUAP: Fondo de Población de las Naciones Unidas (<i>Multi Year Founding Framework</i>);
(G) UNICEF: Fondo de Emergencia de Naciones Unidas para la infancia - conjunto de indicadores para medir el progreso al final de la década;
(H) FNUAP: Fondo de Población de Naciones Unidas - Indicadores para población y programas de salud reproductiva.

Tabla 2.7 Propuesta de indicadores de población

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Población y crecimiento demográfico						x		
Mecanismos intersectoriales para revisar el desarrollo y los planes sectoriales					x			x
Porcentaje de población en área rural, urbana, y principales ciudades								x
Tasa de dependencia por edad (1)					x			x
Porcentaje de hogares compuestos sólo por mayores de 65 años					x			x
Porcentaje de nacimientos de madres de 15 a 24 años de edad nacidas en el extranjero					x			
Tasa de crecimiento de la población y del PNB					x	x		

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
per cápita								
Número de habitantes y estructura por edad (10)	x		x	x	x			x
Porcentaje de población por edades (i) menores de 15 años; (ii) 60 años y más (2)								x
Tasa global de fecundidad	x	x			x			x
Tasa bruta de mortalidad								x
Tasa de migración anual neta								x
Edad promedio de la población								x
Tasa bruta de natalidad								x
Número promedio de hijos deseados								x

(1) (i) Tasa total de dependencia infantil (ii) Tasa de dependencia infantil; (iii) tasa de dependencia de adultos mayores. Existen diferencias en la edad a partir de la cual se define a la población de adultos mayores, en las Naciones Unidas se utilizan los 60 años. (2) En general, también se requerirá una clasificación por edades para determinar grupos preferentes, por ejemplo, las personas de edad; la definición debiera ser contextual. En la propuesta de un conjunto mínimo de indicadores sociales también se incluye la estructura por sexo y edad de los grupos étnicos cuando es apropiado y viable.

Tabla 2.8. Propuesta de indicadores de salud y mortalidad

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Porcentaje de población con acceso a servicios de atención primaria de salud	x			x	x			x
Prevalencia de VIH en la población de 15 a 49 años, por sexo y edad (3)	x						x	x
Tasa de prevalencia del VIH en gestantes menores de 25 años que reciben atención prenatal en ciudades capitales o grandes zonas	x					x		

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
urbanas (4)								
Tasa de mortalidad infantil	x	x			x	x	x	x
Mortalidad de menores de 5 años, por sexo	x	x	x	x	x		x	x
Mortalidad de menores de 5 años, por sexo	x	x	x	x	x	x		x
Esperanza de vida al nacer, por sexo	x	x	x	x	x			x

(3) En este indicador la especificación de las edades varía. En la evaluación común para los países (CCA) sólo se nombran adultos, en la propuesta del FNUAP se especifica la prevalencia para adolescentes hombres y mujeres. La prevalencia de la población de 15-49 años es la utilizada por la Agencia de Naciones Unidas para el SIDA (ONUSIDA). (4) ONUSIDA usa el total de mujeres embarazadas que reciben atención prenatal, desagregado por zonas urbanas y fuera de zonas urbanas.

Tabla 2.9 Indicadores de salud reproductiva

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años (5)						x	x	x
Porcentaje de CDS ⁴⁵ en el nivel primario de atención con amplios servicios de salud reproductiva (directos o por referencia)					x			x
Existencia de normas de calidad de la atención en salud reproductiva					x	x		x
Servicios con atención primaria, públicos y privados Métodos modernos de planificación familiar					x	x		x
Existencia en los servicios de por lo menos tres métodos anticonceptivos modernos						x		

⁴⁵ Centro de Salud.

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Número de CDS que proveen atención obstétrica esencial					x	x	x	x
Servicios con atención primaria, públicos y privados. Tratamiento de ITR/ETS (6)						x		x
Servicios con atención primaria, públicos y privados. Información, educación, consejería en sexualidad, incluida la planificación familiar						x		x
Demanda insatisfecha de planificación familiar (7)					x	x		x
Prevalencia de sífilis en mujeres que asisten a una clínica de atención prenatal (8)					x			x
Porcentaje de CDS con servicios de consejería en salud sexual y reproductiva para adolescentes					x	x		
Porcentaje de adolescentes con conocimientos claves de salud sexual y reproductiva					x			
Existencia de programas de educación sexual para adolescentes en el sistema de educación formal					x	x		
Existencia de instancias de coordinación de los programas de población y salud sexual y reproductiva entre distintos sectores					x			
Razón de mortalidad materna (9)	x	x	x	x	x	x	x	x
Porcentaje de nacimientos atendidos por personal de salud calificado excluyendo parteras empíricas, entrenadas o no entrenadas (10)	x	x			x	x	x	x
Porcentaje de mujeres que fueron atendidas por					x		x	x

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
lo menos una vez durante el embarazo por personal entrenado debido a razones relativas al embarazo (con exclusión de parteras empíricas)								
Tasa de prevalencia de uso de anticonceptivos (11)	x	x	x		x		x	x
Legislación o políticas que prohíben la entrega de planificación familiar (12)								x
Política nacional para la entrega de atención de SR en: (i) PF; (ii) atención materna; (iii) programas de ETS/ITR								x
Gestiones para: (i) realizar encuestas/auditorías sobre muertes maternas; (ii) tomar medidas especiales para reducir la mortalidad materna								x
Plan estratégico nacional para prevenir y controlar las ITR y las ETS, incluyendo VIH/SIDA								x
Gestiones para defender los derechos básicos de los individuos infectados con el VIH respecto a: (i) empleo; (ii) matrimonio/divorcio; (iii) viajes								x
Legislación sobre la edad mínima para contraer matrimonio, por sexo (13)								x
Porcentaje de población que debe caminar una hora para llegar a un CDS de servicios de PF								x
Porcentaje de CDS con disponibilidad de: (i) instrumentos esterilizados; (ii) agua no contaminada								x
Porcentaje de mujeres a quienes se ha ofrecido								x

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
PF después del parto (6 semanas después del parto)								
Porcentaje de clientes consultados sobre: (i) intenciones reproductivas; (ii) preocupaciones sobre métodos anticonceptivos								x
Existencia de anticonceptivos en los últimos seis meses								x
Porcentaje de mujeres que en el parto desarrollaron complicaciones obstétricas y recibieron atención obstétrica de emergencia								x
Porcentaje de hospitales en condiciones de hacer cesáreas y transfusiones de sangre								x
Porcentaje de partos por cesárea								x
Porcentaje de embarazadas que tuvieron servicios prenatales y recibieron: (i) hierro (100 tabletas); (ii) vacuna antitetánica (dos dosis)								x
Porcentaje de embarazadas que recibieron servicios prenatales y expresaron satisfacción con: (i) atención prenatal; (ii) servicios de parto; (iii) atención postnatal								x
Porcentaje de personal de salud que recibió capacitación en servicio durante los últimos dos años								x
Prevalencia de secreción de la uretra entre hombres de 15 a 49 años								x
Porcentaje de CDS que ofrecen condón								x
Porcentaje de CDS que cuentan con prueba de								x

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
PAP en instalaciones secundarias/terciarias								
Porcentaje de clientes satisfechos con los servicios de ITR.								x
Porcentaje de trabajadores de la salud que han recibido capacitación en servicio en los últimos dos años								x
Número anual de: (i) abortos legales; (ii) estimación de abortos ilegales								x
Porcentaje de hospitalizaciones obstétricas y ginecológicas debido a complicaciones del aborto								x
Porcentaje de mujeres que reciben atención por aborto (14)								x
Disponibilidad de capacitación en servicio sobre consejería en PF post aborto para el personal de salud								x
Prevalencia esterilidad en mujeres de 20 a 44 años (15)								x
Prevalencia estimada de mujeres que han sufrido mutilación de los genitales								x

(5) Para efectos de programación, el FNUAP utiliza el número de nacimientos de mujeres de 15 a 49 años. (6) Infecciones del tracto reproductivo, diagnóstico sindrómico, tratamiento y seguimiento de contactos. Gonorrea, clamidia, VIH, candidiasis, vaginosis bacterial, e infecciones iatrogénicas producto de procedimientos médicos, como aborto o inserción de DIU; (7) Porcentaje de mujeres casadas en edad reproductiva que desean posponer o detener los nacimientos y no están usando ningún método anticonceptivo; (8) El FNUAP ha propuesto el porcentaje de embarazadas controladas por sífilis que acuden a clínicas prenatales y la prevalencia de ITR/ETS entre mujeres que acuden a clínicas ginecológicas; (9) En algunas de las listas se habla de "tasa" pero se da la

definición de la "razón" de mortalidad maternal; (10) Algunas definiciones son menos restrictivas y sólo se refieren a "personal sanitario cualificado", "personal de salud capacitado", o "personal entrenado"; (11) La definición propuesta por el FNUAP especifica la prevalencia de cada método; (12) Legislación o políticas que prohíben la entrega de PF a personas: (i) solteras; (ii) menores de cierta edad; (iii) sin consentimiento del esposo o de los padres; (13) (i) ¿Existe una edad mínima legal?; (ii) ¿cuál es la edad mínima legal?; (iii) ¿se respeta la edad mínima legal?; (14) (i) Que se han sometido a un aborto legal y son referidas a consejería y servicios de PF post aborto; (ii) tratadas por complicaciones derivadas del aborto; (iii) referidas a consejería y servicios de FP post aborto; (15) Porcentaje de mujeres de 20 a 44 años que: (i) nunca han estado embarazadas o (ii) han tenido al menos un embarazo en el pasado y quieren embarazarse, no usan anticonceptivos y no han quedado embarazadas en los últimos dos años.

Tabla 2.10 Indicadores de seguridad alimentaria y nutrición

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Porcentaje de menores de cinco años que sufren de malnutrición (16)	x	x		x	x		x	
Porcentaje de población con un nivel inferior al nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (ingesta calórica en el contexto del balance alimentario)	x							x
Porcentaje del ingreso gastado en alimentos por parte del quintil más pobre de los hogares	x							
Consumo diario de calorías per cápita								x

(16) La medida exacta de malnutrición varía entre bajo peso entre niños en edad preescolar, bajo peso para edad, o desnutrición crónica (desmedro).

Tabla 2.11 Indicadores de Educación

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Tasa de matrícula en la educación primaria y	x	x		x	x	x	x	x

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
secundaria por sexo (17)								
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado	x	x					x	
Tasa de alfabetismo de la población adulta por sexo (18)	x	x		x	x	x	x	x
Tasa de alfabetización del grupo de edad de 15 a 24 años	x	x						x
Años de escolarización promedio, por sexo. Porcentaje de población con enseñanza primaria completa, por sexo			x					x

(17) Se refiere a la tasa de matrícula en la educación primaria y secundaria calculada de forma separada para cada sexo. En algunos casos el indicador se refiere únicamente a la matrícula primaria; (18) Por adulto se entienden los mayores de 15 años.

Tabla 2.12 Indicadores de igualdad entre los sexos y potenciación del papel de la mujer

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Mecanismos nacionales para monitorear y reducir la violencia sexual						x		
Prácticas perjudiciales contra las mujeres (19)						x		
Denuncias de abuso sexual causado por un familiar cercano					x			
Material de información sobre aspectos de género, dirigido específicamente a hombres						x		
Porcentaje de mujeres parlamentarias	x					x		x
Alfabetismo en las mujeres indígenas de 15 a 34 años					x			
Razón hombres mujeres entre los estudiantes	x	x			x			

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
de primaria y secundaria (20)								
Porcentaje de mujeres en empleos remunerados no agrícolas	x				x			
Razón mujeres alfabetas / hombres alfabetos entre la población de 15 a 24 años		x						
Proporción de nacimientos, por sexo								x
Implementación de políticas para: (i) eliminar la mutilación genital femenina; (ii) eliminar la selección prenatal por sexo y el aborto selectivo según sexo								x
Prevalencia de prácticas de debilitamiento e inhibición del desarrollo por sexo (proporción)								x
Nivel de potenciación de género (21)								x

(19) Incluyendo violencia sexual, falta de educación, oportunidades y mala nutrición de las niñas y otras prácticas relativas al matrimonio, al parto y al puerperio; (20) Algunas definiciones se refieren únicamente a la enseñanza secundaria; (21) Esta medida usada por el PNUD se refiere al grado de éxito en alcanzar la igualdad y equidad de género por medio del reforzamiento de la mujer.

Tabla 2.13 Indicadores de salud de la infancia

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Porcentaje de menores de un año vacunados contra el sarampión	x						x	
Proporción de niños de 5 a 14 años que trabajan (22)	x						x	

(22) En algunos casos se refiere únicamente a los menores de 15 años.

Tabla 2.14 Indicadores de empleo

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Relación empleo población (sector estructurado y no estructurado)	x		x					
Tasa de desempleo por sexo	x		x		x			x
Empleo en el sector no estructurado en porcentaje del empleo total	x							
Tasa de participación de la mano de obra, por sexo								x
Porcentaje de mano de obra femenina								x
Porcentaje de trabajadores en sector no agrícola, por sexo								x

Tabla 2.15 Indicadores de ingresos y pobreza

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Porcentaje de hogares con mujeres jefes de hogar					x			x
Índice de recuento de la pobreza (porcentaje de población con ingreso diario inferior a un dólar americano)	x	X						x
Índice de recuento de la pobreza (porcentaje de población con ingreso inferior al nivel nacional de pobreza)	x							
Coeficiente de la brecha de pobreza	x	x						
Participación en el consumo nacional de la quinta parte más pobre de la población	x	x						
Ingresos familiares per cápita (cuantía y distribución)			x					

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Valor monetario de la canasta mínima de alimentos			x					

Tabla 2.16 Indicadores de vivienda y servicios básicos en el hogar

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Número de personas por habitación o superficie habitable media por persona	x		x	x				x
Porcentaje de población con acceso a agua segura y a saneamiento	x	x	x	x	x		x	x
Porcentaje de población con acceso a saneamiento adecuado	x		x				x	x
Porcentaje de población con energía eléctrica								x

Tabla 2.17 Indicadores de medio ambiente

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Emisiones de anhídrido carbónico (per cápita)	x	x						
Biodiversidad: superficie de tierra protegida	x	x						
PIB por unidad de utilización de energía	x	x						
Tierra arable per cápita	x							x
Cambio porcentual en kilómetros cuadrados de tierras boscosas en los últimos 10 años	x	x						
Porcentaje de población que recurre a combustibles tradicionales en su consumo de energía	x							x
Países con procesos eficaces de desarrollo sustentable (planes nacionales de medio ambiente)		x						

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Tasa de deforestación								x

Tabla 2.18 Indicadores de lucha contra la droga y prevención de la delincuencia

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Superficie dedicada al cultivo ilícito de coca, adormidera y cannabis	x							
Decomisos de drogas ilícitas	x							
Prevalencia del uso indebido de drogas	x							
Número de delitos por 100.000 habitantes	x							

Tabla 2.19 Indicadores de economía

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
PNB per cápita (en dólares americanos)	x	x	x					x
Deuda externa (dólares americanos) en porcentaje del PNB	x	x						
Tasa de crecimiento decenal del PNB per cápita (en dólares americanos)	x					x		
Ahorro interno bruto en porcentaje del PIB	x							
Exportaciones en porcentaje del PIB	x							
Entradas de inversión directa extranjera (IDE) en porcentaje del PIB	x	x						
Porcentaje del gasto público destinado a los servicios sociales	x							x
Ayuda externa como porcentaje del PNB		x						
Comercio como porcentaje del PNB		x						

Tabla 2.20 Indicadores de marco jurídico nacional

Indicador / Organismo	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Estado del seguimiento de las observaciones finales de los órganos de las Naciones Unidas creados por tratados	x							
Periodicidad de elecciones libres e imparciales								
Reconocimiento jurídico del derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión	x							
Reconocimiento jurídico de las garantías de una administración de justicia independiente e imparcial, así como de la celebración de juicios imparciales	x							
Reconocimiento jurídico del derecho a recurrir ante la justicia contra los organismos y funcionarios del Estado	x							
Acceso a las bases de datos de censos y encuestas por parte de instituciones estatales y ONG (23)					x	x		

(23) Base de datos nacional sobre población desagregada por sexo con planes de actualizarla a intervalos regulares.

Ejemplo para Laos y Guatemala - En el cálculo de los indicadores los datos se agregan y la agregación hace que las diferencias regionales queden ocultas. Las realidades locales que presentan datos muy distintos a la media se denominan “*pockets*” o “*bolsillos*” en el marco de las metodologías de cooperación internacional. En Guatemala la tasa de hogares con Necesidades básicas insatisfechas a nivel nacional, calculada a partir de la agregación de valores de los departamentos, es el 57 por ciento de la población. En los

datos a nivel de departamento se observa que 16 de los 21 que forman el país tienen valores superiores a la media nacional⁴⁶.

Tabla 2.21 Necesidades Básicas Insatisfechas Guatemala 2002

Departamentos	Total	Urbana	Rural
Guatemala	36	33	51
El Progreso	52	56	49
Sacatepéquez	45	44	49
Chimaltenango	58	55	62
Escuintla	55	51	59
Santa Rosa	60	62	59
Sololá	70	77	63
Totonicapán	68	80	60
Quetzaltenango	53	49	59
Suchitepéquez	64	54	73
Retalhuleu	59	53	63
San Marcos	68	58	71
Huehuetenango	72	58	77
Quiché	78	74	79
Baja Verapaz	67	66	68
Alta Verapaz	79	63	83
Petén	78	75	79
Izabal	62	63	62
Zacapa	54	47	59
Chiquimula	68	39	80
Jalapa	64	52	70
Jutiapa	65	49	71

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Gobierno de Guatemala (2002).

⁴⁶ También se observa que los hogares en zonas rurales presentan valores mucho más altos que los hogares urbanos.

En el caso de Laos, el Índice de Desarrollo Humano agregado de 2004 situaba el país en el número 135 de la lista de 177 países para los que se calculó el índice en ese año. Al descender en la escala de análisis se observa que mientras el valor del IDH a nivel nacional es de 0,557; 15 de las 18 provincias del país tienen un IDH por debajo del dato nacional.

Tabla 2.22 índice de Desarrollo Humano de Laos

Provincia	IDH
Vientiane Capital	0.652
Champasak	0.575
Vientiane	0.574
Bolikhamxay	0.546
Khammouane	0.542
Xayaboury	0.533
Xieng Khouang	0.532
Attapeu	0.528
Savannakhet	0.516
Saysomboun Special Region	0.509
Sekong	0.508
Bokeo	0.502
Luang Prabang	0.496
Luang Namtha	0.489
Oudomxay	0.485
Houaphanh	0.484
Phongsaly	0.466
Saravanh	0.458

Fuente: Informe de Desarrollo Humano de Laos 2004.

La necesidad de construir índices a partir de los indicadores para establecer comparaciones lleva a realizar extrapolaciones y proyecciones que pueden hacer que el producto final presente limitaciones metodológicas. A continuación se reproduce el ejemplo de los cálculos para la construcción del Índice de Desarrollo Humano de Laos (PNUD 2004). El anexo metodológico del Informe reconoce las limitaciones

metodológicas de la construcción del índice y recomienda que las comparaciones con otros países sean realizadas “con cautela”.

Metodología y fuentes de dato para la construcción de indicadores de desarrollo humano en Laos. Fuente: Informe de Desarrollo Humano Laos 2004 (PNUD, 2004).

Esperanza de vida al nacer, en años. LAO PDR no tiene registros vitales. Todos los datos de población y mortalidad son estimados a partir de encuestas y censos. La fuente más reciente es la Encuesta de Salud Reproductiva de 2000. Sólo el censo provee de una muestra suficientemente grande a nivel de provincias para permitir estimaciones adecuadas. Se realizó una proyección de datos de población en base al Censo de 1995 y se calculó la esperanza de vida por provincias. La fuente donde se extraen los datos internacionales utilizados es la revisión bianual de la población mundial de la ONU.

Tasa de analfabetismo adulta, mayor de 15 años en porcentaje: los datos son recogidos a través de encuestas y censos. Los últimos datos proceden de la Encuesta Nacional de Alfabetización de 2001. El Ministerio de Educación hizo una proyección para 2002-2003 basada en el censo de 1995, la encuesta Nacional de Alfabetización y datos internacionales del Instituto para el Diagnóstico de Estadísticas de UNESCO⁴⁷, que combina estimaciones nacionales. *Debido a las diferencias en la metodología y las fechas de los datos, comparaciones con otros países y en el tiempo deben ser realizadas con cautela.*

Tasa de alfabetismo adulta, mayores de 15 años en porcentaje: este indicador se calculó de la misma forma que la Tasa de analfabetismo.

⁴⁷ UNESCO: Programa de Naciones Unidas de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Tasa de escolarización combinada de educación primaria, secundaria y terciaria en porcentaje: el Ministerio de Educación provee las series de datos administrativos para este indicador con base en el número de estudiantes matriculados en primaria, secundaria y educación superior, de acuerdo con el Estándar de Clasificación de Educación Internacional. Datos desagregados para provincias están sólo disponibles para los niveles de primaria y secundaria. El número de estudiantes en educación superior se iguala a 0 para permitir comparaciones. La población para cada grupo fue proyectada por el Ministerio de Educación en cooperación con PNUD⁴⁸. Los datos internacionales están basados en la tasa de escolarización a principio de año recogida por UNESCO y MOE⁴⁹. Los datos de población son de la revisión bianual de la población mundial de la ONU.

GDP per cápita (US\$): para comparar el nivel de vida en distintos países, el GDP per cápita debe convertirse en PPP para eliminar diferencias en los precios nacionales. El Centro Nacional de Estadísticas de Laos estima el GDP a partir de cuentas nacionales y la población a partir del Censo de 1995 y la última Encuesta de Salud Reproductiva de 2000. El GDP per cápita es entonces convertido en el internacional USD PPP multiplicando con el factor de conversión de PPP publicado en el Informe de Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial. Los datos internacionales proceden del Banco Mundial, se basan en los datos de precios del último Programa de Comparación Internacional (ICP) y encuestas y GDP en moneda local de datos de cuentas nacionales. Para países no medidos en el último ICP, se realizan estimaciones econométricas con análisis de regresión, y para los países no cubiertos por el Banco Mundial, las estimaciones de PPP se realizan a través de datos de la Universidad de Pensilvania (Penn World). Aunque se ha progresado mucho en las últimas décadas, los datos actuales de PPP presentan un número de deficiencias, que incluyen la falta de cobertura universal, la fecha de los datos, y uniformidad en la calidad de los resultados para diferentes regiones y países. En la

⁴⁸ PNUD: United Nations Development Programme, Programa de Desarrollo de Naciones Unidas.

⁴⁹ MOE: Ministry of Education, Ministerio de Educación.

⁵⁰ Fondo de emergencia de Naciones Unidas para la infancia.

importancia del PPP para el análisis económico radica la necesidad de mejorar los datos.

Consumo privado, inversión y gasto gubernamental per cápita (PPP \$US): como el GDP per cápita no estaba disponible a nivel provincial, se utilizó un indicador Proxy para analizar las diferencias en el nivel de vida entre las provincias de Laos.

Probabilidad de no superar los 40 años al nacer en porcentaje: los datos no estaban disponibles. Se utilizó un indicador Proxy. Si la tasa de mortalidad infantil para menores de 5 años expresada como muertes por cada 100 nacidos vivos es utilizada como proxy, entonces el valor es 10,7 por ciento a nivel nacional.

Población sin acceso sostenible a fuente de agua mejorada en porcentaje: los datos nacionales se basaron en la Encuesta de Gasto y Consumo de 2002-2003. Los datos internacionales se basaron en el informe sobre el Estado de la infancia de UNICEF⁵⁰.

Niños con bajo peso por edad, menores de 5 años en porcentaje: el indicador fue calculado en la Encuesta Nacional de Salud 2000. Se espera una actualización en la próxima encuesta de indicadores cluster de UNICEF de 2006.

Ingreso estimado (PPP \$ US): datos nacionales no están disponibles para este indicador debido a la falta de datos para calcular la participación femenina en el ingreso. El ratio mujer -hombre en el ingreso agrícola no es calculado en Laos, como tampoco lo es la desagregación de género en la población económicamente activa. Por tanto, se emplearon datos internacionales de HDR. Debido a la falta de datos de ingreso desagregados por género a nivel internacional, el ingreso masculino y femenino es estimado en base al ratio del ingreso no agrícola femenino con el masculino no agrícola. Los datos internacionales utilizados son los más recientes de 1991 a 2000.

2.4.2 Fase de diagnóstico de necesidades

La fase de diagnóstico de situación o de necesidades es la más analítica y su objetivo es describir la problemática que ha sido identificada y que justifica la necesidad de intervención. En esta fase se analizan las causas de los problemas identificados y se exploran posibles soluciones, la metodología empleada es la clave de los resultados. Los diagnósticos de situación que se emplean en el contexto de la planificación de la cooperación internacional son de distinta naturaleza, y utilizan metodologías que presentan debilidades y fortalezas. El anexo 2.3 *Propuesta de diagnóstico para la línea de base del PRRO en Centroamérica* muestra un ejemplo de diagnóstico que combina herramientas cualitativas y cuantitativas.

La selección de la metodología depende de distintos factores, de los datos disponibles y su accesibilidad, del bagaje cultural y científico del investigador, del presupuesto y del tiempo disponibles para realizar el estudio, de las dificultades impuestas por el contexto (las condiciones de seguridad por ejemplo pueden limitar el acceso a zonas de estudio) o de las condiciones de accesibilidad a la zona de estudio (lluvias torrenciales por ejemplo pueden impedir el acceso). El tamaño de la realidad territorial sobre la que se elabora el diagnóstico determina una regla de proporción: a mayor tamaño, más recursos humanos y económicos son necesarios para realizar un diagnóstico de calidad, y más complejo resulta el diagnóstico. Esto no significa que un diagnóstico a escala local sea siempre de buena calidad, la calidad dependerá de la adecuación de la metodología utilizada.

La realidad en la planificación de la cooperación internacional es que los recursos dedicados al levantamiento, análisis de información y la elaboración diagnósticos son, la mayoría de las veces, limitados. Por este motivo, los gastos en efectivos de ayuda y en el mantenimiento de las operaciones son prioritarios frente a estudios. La limitación de

recursos y el elevado coste de los diagnósticos de necesidades de calidad hacen que a menudo el presupuesto sea el elemento determinante para definir la escala de análisis.

Además de presupuestos reducidos, otros factores que condicionan la calidad de los diagnósticos son el tiempo y la falta de expertos en territorio en los grupos de trabajo multidisciplinares.

Cartografía de pobreza - Bajo el paraguas de la cartografía de la pobreza (*poverty mapping* en inglés) se engloban un conjunto de metodologías de diagnóstico de fuerte base territorial empleadas en la cooperación internacional. La cartografía de la pobreza consiste en un análisis socioeconómico georeferenciado a partir de unas unidades territoriales definidas, que lleva a establecer categorías, y un ranking de las unidades. El objetivo principal es la identificación de zonas de actuación, o focalización (*targeting* en inglés) de intervenciones.

Las distintas metodologías que se emplean en la construcción de mapas de pobreza muestran las limitaciones y dificultades a los que se enfrentan los investigadores a la hora de realizar los diagnósticos. Al mismo tiempo reflejan cómo distintas metodologías generan distintos resultados, y por tanto la focalización de la ayuda puede ser dirigida a unas zonas u otras. En el estudio de Benjamin Davis titulado: “*Is it possible to avoid a lemon? Reflections on choosing a poverty mapping method*”⁵¹ (Davis, Benjamin 2002), el autor realiza un análisis de los distintos enfoques metodológicos que se utilizan en la cartografía de la pobreza, y explica los factores que determinan la selección de cada enfoque. El estudio también destaca las dificultades del investigador a la hora de abordar el análisis, las deficiencias metodológicas más comunes, y las interpretaciones erróneas a las que puede llegar con la selección de una metodología no adecuada. El *anexo 2.4 Análisis de las metodologías de cartografía de pobreza* presenta un resumen del estudio.

51 Traducción al español: “¿Es posible obviar un limón? Reflexiones en la selección de un método de cartografía de la pobreza”.

Ejemplo de Guatemala - Dentro de la cartografía de pobreza los mapas de pobreza, que muestran la localización de los pobres a nivel nacional, son la herramienta más desarrollada. El objetivo de los mapas es cartografiar la incidencia de la pobreza para la focalización de programas sociales. En los estudios de pobreza de Guatemala encontramos un ejemplo de cómo dos mapas de pobreza realizados con distintas metodologías y con diferencia de tan sólo 3 años muestran resultados distintos sobre los niveles de pobreza.

Tabla 2.23 Datos básicos de los Mapas de Pobreza de Guatemala

Nombre y año de elaboración	Mapa de Pobreza Probabilístico Combinado de Guatemala 1999	Mapa de pobreza de Guatemala 2002
Organismos responsables	Nacionales: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Instituto Nacional de Estadística (INE), Universidad Rafael Landívar (URL) Multilaterales: Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Nacionales: Secretaría de Planificación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), Instituto Nacional de Estadística (INE), Universidad Rafael Landívar Multilaterales: Banco Mundial
Fuentes de datos	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) 1998 – 1999 Censo de Población y V de Habitación 1994	Encuesta nacional de condiciones de vida (ENCOVI) 2002 Censo Nacional de Población y vivienda 2002

Fuente: Elaboración propia.

Ambos mapas se realizaron con el objetivo de cartografiar la pobreza para seleccionar las zonas receptoras de programas de alivio de pobreza. Los dos mapas presentan los datos desagregados a nivel municipal para los 331 municipios del país. La definición de pobreza empleada en los dos ejercicios es la misma, y se basa en el nivel de consumo de la población medida a partir de unos umbrales mínimos. La diferencia entre los dos mapas es la línea de corte o umbral establecido para definir la pobreza.

Tabla 2.24 Indicador utilizado en la elaboración de mapas de pobreza de Guatemala

Indicador	Mapa de 1999	Mapa de 2002
Línea de pobreza extrema definida como el coste de adquirir los alimentos para obtener las 2.172 calorías diarias mínimas recomendadas para Guatemala por el Instituto Centroamericano de Nutrición (INCAP)	1.873 Quezales	1.991 Quezales
Línea de pobreza general que incluye el costo del consumo mínimo de alimentos, más un costo mínimo de bienes y servicios	4.020 Quezales	4.318 Quezales

Fuente: Elaboración propia.

Los dos mapas muestran distintos resultados sobre el nivel de incidencia de pobreza a nivel municipal. Las tablas a continuación resumen las variaciones entre los dos mapas.

Tabla 2.25 Variación en los mapas de pobreza general por municipio

Variación en puntos porcentuales	Número de municipios con aumento en Pobreza general	Número de municipios con disminución en Pobreza general
0 -10	86	89
10 – 20	40	53
Mayor 20	32	30

Fuente: Guatemala, Secretaría de Planificación y Planificación de la Presidencia (2005).

Tabla 2.26 Variación en los mapas de pobreza extrema por municipio

Variación en puntos porcentuales	Número de municipios con aumento en Pobreza general	Número de municipios con disminución en Pobreza general
0 – 10	101	77
10 – 20	27	47
Mayor 20	9	69

Fuente: Guatemala, Secretaría de Planificación y Planificación de la Presidencia (2005).

Los anexos 2.5 *Variación en los porcentajes de pobreza general* y 2.6 *Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza extrema*, muestran las diferencias entre los mapas de pobreza de 1999 y de 2002⁵².

2.4.3 Fase de diseño

En la fase de diseño del proyecto se define la estrategia a ejecutar con los recursos disponibles para contribuir a alcanzar la solución de los problemas identificados. En esta fase, la escala determina la viabilidad del proyecto diseñado para acometer los objetivos previstos con el presupuesto disponible en el tiempo establecido.

La herramienta del marco lógico

La herramienta más empleada para la presentación de propuestas de actuación en el marco de la cooperación internacional es la metodología de la matriz de planificación del marco lógico. El marco lógico es utilizado por ONGs, agencias de cooperación bilateral como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la Corporación Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), la Agencia Noruega de Cooperación en el Desarrollo

⁵² Los mapas han sido extraídos del informe: Mapas de desigualdad y pobreza en Guatemala realizado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2005).

(NORAD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); y organismos multilaterales como el Banco Africano de Desarrollo (AFDB), la Comisión Europea (CE), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

La Comisión para la Cooperación Económica de América Latina de Naciones Unidas (CEPAL), identifica las siguientes ventajas en la metodología:

- Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y sirve para reducir ambigüedades;
- Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los entes financiadores, el prestatario y el ejecutor;
- Suministra un temario analítico común que pueden utilizar el prestatario, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto como el informe del proyecto;
- Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable;
- Suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto;
- Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto;
- Proporciona una estructura para expresar, en un sólo cuadro, la información más importante sobre un proyecto.

(CEPAL-ILPES, 2003)

La metodología del marco lógico se resume en la matriz de planificación. La figura a continuación es una síntesis de la matriz.

Figura 2.5 Matriz del marco lógico

Objetivo general - Logro final al que el proyecto contribuye	Indicador	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivo específico - Logro concreto que se obtiene con la ejecución del proyecto			
Resultados - Logros obtenidos en el transcurso de la ejecución del proyecto			
Actividades - Acciones que el proyecto pone en marcha para alcanzar los resultados marcados			

Fuente: elaboración propia

Componentes de la matriz del marco lógico

Objetivo general - Se trata de un objetivo a largo plazo, cuyo alcance depende de muchos factores y de la inversión para lograrse. Es el estado ideal que se alcanzaría si el problema identificado se resolviera, se trata de una descripción del problema en la que se justifica la necesidad del proyecto enunciado en positivo;

Objetivo específico - Es el resultado esperado al final del período de ejecución. Es el cambio que fomentará el proyecto;

Resultados - Son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la gerencia del proyecto con el presupuesto asignado;

Actividades - Son las tareas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada resultado;

Medios de verificación - El marco lógico indica dónde el ejecutor o el evaluador pueden obtener información acerca de los indicadores. Ello obliga a los planificadores del proyecto a identificar fuentes existentes de información o a hacer previsiones para recoger información, quizás como una actividad del proyecto;

Hipótesis - Cada proyecto comprende riesgos: ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores que pueden hacer que el mismo fracase y que están fuera del control del planificador. (CEPAL-ILPES, 2003)

El factor escala y la metodología del marco lógico

El marco lógico no incluye la escala como un componente de la matriz, la escala debe definirse en análisis del contexto del proyecto. La falta de la inclusión de la escala en la matriz de planificación hace que la matriz del marco lógico sea válida para la planificación de la ejecución de un presupuesto, pero presente limitaciones para evaluar la viabilidad de una propuesta de desarrollo. A continuación se profundiza en esta idea con dos ejemplos.

Tabla 2. 27 Aplicación del marco lógico ejemplo a)

Objetivo general	Objetivo específico	Actividad	Resultado	Indicadores	Fuentes de verificación
Recuperación del patrimonio histórico como oferta turística	Restauración y rehabilitación del edificio histórico x en casco antiguo de la ciudad x	Obras de construcción	Edificio histórico restaurado y rehabilitado	Elementos de construcción	Evaluación de arquitecto de las obras realizadas

Fuente: Elaboración propia.

Para realizar una evaluación ex - ante de la propuesta de proyecto debemos incluir el factor escala. Con la introducción del factor escala podemos responder a la pregunta: “¿se beneficiará la población con el proyecto?” Sin introducir la escala no sabemos si la pregunta hace referencia a la población que vive en el mismo barrio del edificio restaurado, en la ciudad o en el país. La pregunta inicial nos lleva a otras: “¿el enfoque del proyecto tiene una escala local o nacional?”, “¿se busca beneficiar a un pequeño grupo de población a corto plazo o a un grupo mayor a largo plazo?”, “¿se trata de una

actuación puntual o es una acción enmarcada en un programa de desarrollo que ayudará a que el impacto positivo en la población sea mayor?”.

Tabla 2.28 Aplicación del marco lógico ejemplo b).

Objetivo general	Objetivo específico	Actividad	Resultado	Indicadores	Fuentes de verificación
Mejora de la oferta de educación técnica en la región marginal x	Puesta en marcha de un centro educativo de capacitación técnica en informática para jóvenes que residen en la región marginal x	Construcción del centro, equipamiento, contratación de profesores, generación de currículo educativo, selección y admisión de alumnos	El centro educativo ha sido construido, equipado, los profesores contratados, y los alumnos matriculados. El centro educativo está funcionando	Centro construido y equipado según planificación; Profesores en plantilla y currículo desarrollado según plan	Evaluación técnica

Fuente: Elaboración propia.

Si tuviéramos que evaluar y comparar la propuesta del proyecto expuesto en la tabla con otra propuesta para la puesta en marcha de una guardería en la misma zona con el mismo presupuesto, ¿cómo decidir sobre la mejor propuesta?, ¿cómo evaluar qué proyecto es el más adecuado para la zona marginal x con el presupuesto disponible? Además de otros elementos como la viabilidad de la propuesta, sostenibilidad de la intervención, actores involucrados, participación de la población, capacidad del organismo

ejecutor... etc., la evaluación sobre las propuestas debe ser realizada introduciendo el factor escala. La introducción del factor escala en el diseño de la propuesta lleva a realizar las siguientes preguntas, necesarias para poder evaluar la viabilidad y adecuación de la propuesta de proyecto:

- ¿Corresponde la dimensión de los resultados (solución) a la dimensión del problema identificado?, ¿cómo se relacionan las dos escalas?;
- Con mi presupuesto, ¿qué soluciones, a qué escala puedo alcanzar?
- ¿A qué escala son mis resultados válidos? ¿En qué se basa la definición de mi escala de resultados?;
- ¿A qué escala busco un impacto positivo en los beneficiarios del proyecto?

Bibliografía

Arenillas, Teresa y otros (1990). *Gredos, La Sierra y su entorno*. Ministerio de Obras Públicas (MOPU), Instituto de Territorio y Urbanismo. Centro de Publicaciones Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, España.

Asociación de Geógrafos Españoles (1991). *XII Congreso Nacional de Geografía. Sociedad y Territorio*. Universidad de Valencia. Valencia, España.

Asociación de Geógrafos Españoles (1999). *El territorio y su imagen. Ponencias y mesas redondas. XVI Congreso de Geógrafos españoles*. Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. Málaga, España.

Bosque Maurel, Joaquín (2000). *Ciudad y globalización*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid, España.

Bosque Sendra, Joaquín y García, Rosa C. (2000). *El uso de los sistemas de información geográfica en la planificación territorial*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid, España.

Buzai, Gustavo D. y Baxendale, Claudia A. (2006). *Análisis socio espacial con sistemas de información geográfica*. Lugar Editorial. Buenos Aires, Argentina.

Canto Fresno, Consuelo del (2000). *Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para las áreas rurales*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid, España.

Committee for Planning and Investment National Statistics Centre United Nations Development Programme (UNDP) (2006). *National Human Development Report, International trade and human development Lao PDR 2006*. UNDP, Lao PDR.

Córdoba y Ordóñez, Juan; García Alvarado, José María (1991). *Geografía de la pobreza y la desigualdad*. Ed. Síntesis, España.

Córdoba y Ordóñez, Juan; García Alvarado, José María (1992). *Aportación a la geografía social de España: las diferencias regionales del empleo asalariado*. Anales de geografía de la Universidad Complutense, N° 12. Madrid, España.

Córdoba y Ordóñez, Juan; García de Fuentes, Ana; Córdoba Azcárate, Matilde; Ayala Arcipreste, Esther (2004). *Efectos locales de políticas globales: Celestún y "su" reserva de la biosfera* (Yucatán, México). Anales de geografía de la Universidad Complutense, N° 24. Madrid, España.

García Ballesteros, Aurora (1978). *Chabolismo y viviendas marginales en el suroeste de Madrid (barrio Lucero)*. Separata del libro "Homenaje a Julio Caro Baroja". Madrid, España.

García Escalona, Emilia (2000). *"Del armario al barrio": Aproximación a un Nuevo espacio urbano*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid, España.

Gómez, Alberto Luis (1983). *La geografía humana: ¿de ciencia de los lugares a ciencia social?* Geocrítica, cuadernos críticos de geografía humana Año VIII. Número: 48. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.

Gómez, Alberto Luis (1984). *Geografía social y geografía del paisaje*. Geocrítica, Cuadernos críticos de Geografía Humana. Año IX. Número: 49. España.

Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio (coords) (2001). *La Cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. CIDEAL Madrid, España.

Gómez Delgado, Montserrat, y Barredo Cano, José I. (2005) *Sistemas de Información geográfica y evaluación multi - criterio en la ordenación del territorio*. RA-MA Editorial, Madrid, España.

Gómez Orea, Domingo (2002). *Ordenación territorial*. Editorial Agrícola Española, s.a, Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, España.

Grupos de investigación ingeniería cartográfica y ordenación del territorio (1996). *Ordenación del territorio*. Universidad de Murcia. Murcia, España.

Gutiérrez Puebla, Javier y Gould, Michael (1994). *SIG: Sistemas de Información Geográfica*. Colección Espacios y Sociedades, serie general n.2. Editorial Síntesis. Madrid, España.

Gutiérrez Puebla, Javier (1983). Tesis Doctoral. *Aplicación de técnicas de ordenación del territorio al área metropolitana de Madrid: el análisis del comportamiento espacial de la población*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.

Hall, Peter (1975). *Modelos de análisis territorial*. Colección de urbanismo Oikos Tau. Barcelona, España.

Hérin, Robert (2006). *Por una geografía social, crítica y comprometida*. Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. X, núm. 218. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.

Hiernaux, Daniel y Lindon, Alicia (2006). *Tratado de Geografía Humana*. Antrophos Editorial, Ho - edición con la División de Ciencias sociales y Humanidades Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa, México.

Labasse, Jean (1973). *La organización del espacio. Elementos de Geografía Aplicada*. Instituto de Estudios de Administración local. Madrid, España.

Márquez Fernández, Dominga; Navarro Luna, Javier y García Gómez Antonio (2001). *Territorio y Cooperación. Ponencias*. Universidad de Sevilla, España.

Martín Ruiz, J. F. (1988-1990). *Los desequilibrios territoriales en la distribución de la población de Canarias (1940-1986)*, en *Revista de Geografía Canaria*, nº 3. Gran Canaria, España.

Martín Ruiz, J. F. (1989). *Los desequilibrios territoriales en el crecimiento demográfico de Canarias*, en *Estudios Geográficos*, nº 195, abril-junio. Gran Canaria, España.

Martín Ruiz, J. F (2001). *Geografía de Canarias. Sociedad y medio natural*. Ediciones del Cabildo de Gran Canaria. Gran Canaria, España.

Martín Ruiz, J. F (2002). *Patrimonio geográfico y organización territorial*, en *Actas de XIV Coloquio de Historia canario-americana*, Págs. 38-45, Tomo I. Gran Canaria, España.

Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando (1984). *Espacios y Sociedades. Introducción a la Geografía regional del mundo*. Ariel Geografía, Barcelona, España.

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Centro de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (CEOTMA) (1981). *Análisis territorial. Definición de un sistema nodal de referencia*. Series monográficas 5. Madrid, España.

Oliveira, Ana De (1982). *Espaço e tempo. Compreensão materialista dialética*, en Santos, Milton (1982): *Novos rumos da Geografia brasileira*, Edit Hucitec. São Paulo, Brasil.

Olivera, Ana (1993). *Geografía de la salud. Espacios y sociedades*. Editorial Síntesis. Madrid, España.

Panadero Moya, Miguel (2000). *La dimensión temporal en la conformación del espacio geográfico (leyendo a Milton Santos)*. Lecturas Geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez, en la colección Homenajes de la Universidad Complutense. Madrid, España.

Perona Larraz, Pilar (2003). Tesis Doctoral: *Cooperación al Desarrollo y políticas de género: papel de la Agencia Española de Cooperación Internacional*. Madrid, España. Directora: Mercedes Molina Ibáñez.

Programa de naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). *Informe de Desarrollo Humano Honduras*. Naciones Unidas, Tegucigalpa, Honduras.

Sack, Robert David (1986). *Human territoriality. Its theory and history*. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom.

Sánchez, Juan Eugenio (1979). *Poder y Espacio*. Geocrítica, cuadernos críticos de geografía humana Año IV. Número 23, Universidad de Barcelona. Barcelona, España.

Sant, Morgan (1982) *Applied Geography. Practice, problems and prospects*. Longman Group Limited. Essex, United Kindong.

Santos, Milton (1979). *Espaço e sociedade: ensaios*. Vozes, Petrópolis.

Santos, Milton (1986). *Espacio y método*. Geo Crítica Año XII. Número: 65.

Santos, Milton (1990). *Por una Geografía nueva*. Editorial Espasa Calpe, Madrid, España.

Secretaría De Salud de Honduras, OPS, UNICEF, Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) (2003). *La nutrición de las niñas y las mujeres: un derecho humano que debe cumplirse*. Tegucigalpa, Honduras.

Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press. Oxford, Estados Unidos.

Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (1995). *Gredos territorio sociedad y cultura*. Institución "Gran Duque de Alba" de la Excm. Diputación Provincial de Ávila, Fundación Marcelo Gómez Matías, Arenas de San Pedro. Ávila, España.

Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (1999). *Evolución histórica y cambios en la organización del territorio del Valle del Tietar Abulense*. Diputación provincial de Ávila. Institución Gran Duque de Alba. Ávila, España.

Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (2000). *Turismo y Sostenibilidad: La Alhambra y Granada*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Editorial de la Madrid, España.

Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (2003). *Geografía, Ciencia y Cultura Territorial*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense 23. Madrid, España.

Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (2006). *Ordenación territorial y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro*. En: Desarrollo territorial y paisaje. Geocalli, Cuadernos de Geografía. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.

Zoido Naranjo, Florencio (1998). *Geografía y ordenación del territorio. Íber, Didáctica de las ciencias sociales*. Geografía e Historia, Barcelona: nº 16. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. Barcelona, España.

Vera J. Fernando, López Palomeque, F., Marchena, Manuel J., Antón, Salvador (1997). *Análisis territorial del turismo*. Editorial Ariel S, A. Barcelona, España.

Estudios

Benjamin Davis (2002). *Is it possible to avoid a lemon? Reflections on choosing a poverty mapping method*. Agriculture in Economic Development Service, Food and Agricultural Organization of the United Nations.

Fernando Medina (2003). *Las Fuentes de Información para el Estudio de la Pobreza, el Diseño, Gestión y Evaluación de Políticas Sociales*. Presentación en el curso: El uso de indicadores socioeconómicos en la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza". La Antigua, Guatemala.

Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) (2004). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Food and Agricultural Organization of the United Nations.

Graduate Institute of Development Studies University of Geneva, Switzerland and Sustainable Development Policy Institute Islamabad, Pakistan (1996). *Urban Environmental management in intermediate cities: case study of Mingora*. Islamabad, Pakistan.

Intermón Oxfam (2007). *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*. Coordinación de la edición: Carmen González. Ediciones Octaedro, S.L. Barcelona, España.

José Luis Vivero Pol, Vicente González Cano, Jorge Guardiola (2006). *El Tratado de Libre Comercio (CAFTA) y los hogares vulnerables de Guatemala*. Trabajo presentado en la VIII Reunión de Economía Mundial. Alicante, 20, 21 y 22 de abril de 2006. España.

Julio Boltvinik (sin fecha). *Poverty Measurement Methods - An Overview*. Publicación desconocida.

Secretaría de Planificación de la Presidencia del Gobierno de Guatemala (SEGEPLAN), Instituto Nacional de Estadística (INE), Universidad Rafael Sandívar, Banco Mundial (2005). *Mapas de pobreza y desigualdad de Guatemala*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Stefan Meyer, (2007). *La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad? La condicionalidad de la ayuda*. Documento de trabajo 40, Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior (FRIDE). Madrid, España.

Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz (2007). *Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización*. Documento de trabajo 41, Fundación para las relaciones internacionales y el dialogo exterior (FRIDE). Madrid, España.

Susan Woodward, (2007). *Estados frágiles: Explorando el concepto*. Documento de trabajo 40, Fundación para las relaciones internacionales y el dialogo exterior (FRIDE). Madrid, España.

Plataforma 2015 y Más, 2006. *Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas*. Cuarto Informe anual de la plataforma 2015 y más. Los libros de la Catarata. Madrid, España.

Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE), 2007. *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, The OECD Aid Effectiveness Overview of the Results*. Journal on Development: Volume 8, No. 2. OCDE, Paris, France.

Manuales

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES) (2003). *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. Santiago de Chile, Chile.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES) (2001^{*53}). *Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES) (2001). *El uso de Indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales*. Santiago de Chile, Chile.

⁵³ La referencia esta señalada con un asterisco para diferenciarla de otra publicación de mismo autor y fecha.

Department for International Development (DFID) (2003). *Tools for Development. A handbook for those engaged in development activity*. Department for International Development. Great Britain.

Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (2002). *Manual de Alimentación y Nutrición*.

Estadísticas

Instituto Nacional de Estadística, Gobierno de Guatemala (2002). Necesidades básicas insatisfechas 2002.

Estadísticas de Seguridad Alimentaria de Guatemala. FAO, Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación 2007.

Documentos oficiales

Gobierno de España

1999 - Plan anual de cooperación internacional para 1999

2000 - Plan anual de cooperación internacional para 2000

2001- Plan anual de cooperación internacional para 2001

2002 - Plan anual de cooperación internacional para 2002

2003 - Plan anual de cooperación internacional para 2003

2004 - Plan anual de cooperación internacional para 2004

2005 – Seguimiento contribuciones ayuda oficial al desarrollo 2005

2006 - Plan anual de cooperación internacional 2006

2007 - Plan anual de cooperación internacional 2007

REAL DECRETO 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia

Española de Cooperación internacional para el Desarrollo. Ministerio de la Presidencia
BOE núm. 283.

EU - Diario Oficial de la Unión Europea nº C 191 de 29 de julio de 1992.

Índice de Abreviaturas

AECI - Agencia Española de Cooperación Internacional

AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo

CA - Sistema de Evaluación Común para los Países (CCA: Common country assessment).

CAD - Comité de Ayuda al Desarrollo

CBMS - Circunferencia braquial medio-superior para la edad, o para la talla/longitud

CEPAL-ILPES - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

CMDSN - Conjunto Mínimo de Datos Sociales Nacionales

EPE - Talla para la edad

FFAA - Fuerzas Armadas

FAD - Fondos de Ayuda al Desarrollo

FAO - Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación

FRIDE - Fundación para las relaciones internacionales y el dialogo exterior

FNUAP - Fondo de Población de las Naciones Unidas

HPI-1 - Índice de pobreza humana

HPI-2 - Indicador de carencia de una vida saludable

IDH - Índice de desarrollo humano

LP - Línea de la pobreza

NBI - Necesidades básicas insatisfechas

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIF - Organismos Internacionales Financieros

OINF - Organismos Internacionales no financieros

ONG - Organización no gubernamental

OTC - Oficina Técnica de Cooperación

PAM - Programa Mundial de Alimentos

PIB - Producto interior bruto

PMA - Países Menos Adelantados

PNUD - Programa de Desarrollo de Naciones Unidas

PPE - Peso para la talla o longitud

PPED - Peso para la edad

PPP - Paridad de poder de compra

PRT - Provincial Reconstrucción Team

PSOE - Partido Socialista Obrero Español

PRRO - Operación prolongada de socorro y rehabilitación

SEA - Suministro de Energía Alimentaria

SECI - Secretaría de Estado para Cooperación Internacional

SIG - Sistemas de Información Geográfica

SSBT - Servicios Sociales Básicos para Todos

SSBT - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

UNICEF - El Fondo de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia

WFP - World Food Programme United Nations / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

UNSIDA - Agencia de Naciones Unidas para el SIDA

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de Naciones Unidas

Índice de Anexos

Anexo 2.1 Folleto publicitario de campaña de apadrinamiento para comedor infantil de la Asociación Suyapa

Anexo 2.2 Países receptores del CAD

Anexo 2.3 Propuesta de diagnóstico para la línea de base del PRRO en Centroamérica

Anexo 2.4 Análisis de las metodologías de cartografía de pobreza

Anexo 2.5 Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza general

Anexo 2.6 Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza extrema

Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza extrema

Índice de Tablas

Tabla 2.1 Incremento de la AOD Española 1994 – 2007

Tabla 2.2 Variantes del método de Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Tabla 2.3 Variantes del método de línea de la pobreza

Tabla 2.4 Índices nutricionales de referencia internacional común

Tabla 2.5 Clasificación de la malnutrición: empleo de los puntos de corte y/o presencia de edema

Tabla 2.6 Pobreza, hambre y desarrollo para Guatemala y Laos

Tabla 2.7 Propuesta de indicadores de población

Tabla 2.8. Propuesta de indicadores de salud y mortalidad

Tabla 2.9 Indicadores de salud reproductiva

Tabla 2.10 Indicadores de seguridad alimentaria y nutrición

Tabla 2.11 Indicadores de Educación

Tabla 2.12 Indicadores de igualdad entre los sexos y potenciación del papel de la mujer

Tabla 2.13 Indicadores de salud de la infancia

Tabla 2.14 Indicadores de empleo

Tabla 2.15 Indicadores de ingresos y pobreza

Tabla 2.16 Indicadores de vivienda y servicios básicos en el hogar

Tabla 2.17 Indicadores de medio ambiente

Tabla 2.18 Indicadores de lucha contra la droga y prevención de la delincuencia

Tabla 2.19 Indicadores de economía

Tabla 2.20 Indicadores de marco jurídico nacional

Tabla 2.21 Necesidades Básicas Insatisfechas Guatemala 2002

Tabla 2.22 Índice de Desarrollo Humano de Laos

Tabla 2.23 Datos básicos de los Mapas de Pobreza de Guatemala

Tabla 2.24 Indicador utilizado en la elaboración de mapas de pobreza de Guatemala

Tabla 2.25 Variación en los mapas de pobreza general por municipio

Tabla 2.26 Variación en los mapas de pobreza extrema por municipio

Tabla 2. 27 Aplicación del marco lógico ejemplo a)

Tabla 2.28 Aplicación del marco lógico ejemplo b)

Índice de Figuras

Figura 2.1. Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 por modalidad de ayuda

Figura 2.2 Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 por instrumento de ayuda

Figura 2.3 Evolución de la AOD Española 1994 – 2007 comparativo y presupuestos para 2007

Figura 2. 4 Evolución del instrumento de Ayuda humanitaria de la AOD Española 1994-2007

Figura 2.5 Matriz del marco lógico

Anexo 2.1 Folleto publicitario de campaña de apadrinamiento para comedor infantil de la Asociación Suyapa a)



La Asociación Suyapa, está constituida legalmente como Asociación sin ánimo de lucro (CIF: G-83350546) y tiene como fin institucional:

"Unir a todas aquellas personas que entienden que el desarrollo y la defensa del ser humano se encuentra en el respeto por uno mismo y el respeto a la diversidad, para apoyar proyectos de desarrollo de ámbito nacional e internacional"

Más información:

<http://www.suyapa.org>

Número de cuenta

La Caixa
2100 2045 17 0200029634

Contacto:

mariafernandez@suyapa.org
paulahidalgo@suyapa.org



Asociación para el Desarrollo Suyapa
"Personas ayudando a personas"

PROYECTO
Mantenimiento del
comedor de la Escuela
Santa Teresa
Colonia Nueva Capital
Comayagüela Honduras



Beneficiarias del proyecto



Asociación para el Desarrollo Suyapa
"Personas ayudando a personas"

Anexo 2.1 Folleto publicitario de campaña de apadrinamiento para comedor infantil de la Asociación Suyapa b)



Beneficiaria
comedor del Kinder
Santa Teresa
Colonia Nueva
Capital

Desde que Patricio Larrosa, sacerdote español con 10 años de trabajo misionero en Honduras, empezó las obras de la Escuela Santa Teresa, su preocupación fue empezar a alimentar a los nuevos alumnos.

Situada en la Colonia Nueva Capital, en Comayagüela, la escuela Santa Teresa atiende a los hijos de familias venidas del campo desde distintos lugares de Honduras que se han instalado junto a la capital, Tegucigalpa, en busca de un futuro mejor.

Las condiciones de vida en las que viven estas familias (más de 500) son infrahumanas.

El comedor de la escuela atenderá a diario a los 250 niños de primaria de 6 a 12 años: a los más desnutridos de la escuela. En el desayuno se les dará leche con cacao, avena, arroz con leche, galletas o pan... y en el almuerzo sopa de verdura, o de frijoles con huevo, arroz, soya, lentejas, pastas, tortillas de harina con frijoles....

Porque lo que no hagamos hoy... se queda por hacer.

En el año 2001 Patricio Larrosa y sus colaboradores dieron un total de 679 niños 187,404 desayunos y 187,404 almuerzos.


La Asociación para el Desarrollo Suyapa-
"Personas ayudando a personas", quiere ayudar a que personas de aquí se vinculen con personas de allí, a que usted ponga la foto del comedor de la escuela Santa Teresa en su pared y no se olvide de ayudarnos a ayudar.

La alimentación de uno de estos pequeños supone 6 euros mensuales o 72 euros anuales.

Anexo 2.2 Países receptores del CAD

Listado efectivo desde 2006 para emisión de informes de 2005,2006 y 2007

Países menos desarrollados	Otros países de ingreso bajo (per capita PIB < \$825 en 2004)	Países de ingreso medio bajo y territorios (per capita PIB \$826-\$3 255 en 2004)	Países de ingreso medio alto y territorios (per capita PIB \$3 256-\$10 065 en 2004)
Afghanistan	Cameroon	Albania	Anguilla
Angola	Congo, Rep.	Algeria	Antigua and Barbuda
Bangladesh	Côte d'Ivoire	Armenia	Argentina
Benin	Ghana	Azerbaijan	Barbados
Bhutan	India	Belarus	Belize
Burkina Faso	Kenya	Bolivia	Botswana
Burundi	Korea, Dem.Rep.	Bosnia and Herzegovina	Chile
Cambodia	Kyrgyz Rep.	Brazil	Cook Islands
Cape Verde	Moldova	China	Costa Rica
Central African Rep	Mongolia	Colombia	Croatia
Chad	Nicaragua	Cuba	Dominica
Comoros	Nigeria	Dominican Republic	Gabon
Congo, Dem. Rep.	Pakistan	Ecuador	Grenada
Djibouti	Papua New Guinea	Egypt	Lebanon
Ecuatorial Guinea	Tajikistan	El Salvador	Libya
Eritrea	Uzbekistan	Fiji	Malaysia
Ethiopia	Viet Nam	Georgia	Mauritius
Gambia	Zimbabwe	Guatemala	Mayotte
Guinea		Guyana	Mexico
Guinea-Bissau		Honduras	Montserrat
Haiti		Indonesia	Nauru
Kiribati		Iran	Oman
Laos		Iraq	Palau
Lesotho		Jamaica	Panama
Liberia		Jordan	Saudi Arabia
Madagascar		Kazakhstan	Seychelles

Países menos desarrollados	Otros países de ingreso bajo (per capita PIB < \$825 en 2004)	Países de ingreso medio bajo y territorios (per capita PIB \$826-\$3 255 en 2004)	Países de ingreso medio alto y territorios (per capita PIB \$3 256-\$10 065 en 2004)
Malawi		Macedonia, Former	South Africa
Maldives		Yugoslav Republic of .	St. Helena
Mali		Marshall Islands	St. Kitts-Nevis
Mauritania		Micronesia	Fed. States St. Lucia
Mozambique		Morocco	St. Vincent & Grenadines
Myanmar		Namibia	Trinidad & Tobago
Nepal		Niue	Turkey
Niger		Palestinian Adm. Areas.	Turks & Caicos Islands
Rwanda		Paraguay	Uruguay
Samoa		Peru	Venezuela
Sao Tome & Principe			Philippines
Senegal			Serbia & Montenegro
Sierra Leone			Sri Lanka
Solomon Islands			Suriname
Somalia			Swaziland
Sudan			Syria
Tanzania			Thailand
Timor-Leste			Tokelau
Togo			Tonga
Tuvalu			Tunisia
Uganda			Turkmenistan
Vanuatu			Ukraine
Yemen			Wallis & Futuna
Zambia			

Anexo 2.3 Propuesta de diagnóstico para la línea de base del PRRO⁵⁴ en Centroamérica

Documento interno de WFP - UN 2002. Autores: Paula Hidalgo Sanchis y Raoul Balletto

Pautas generales para el procesamiento y análisis del estudio de línea de base del PRRO a nivel de las oficinas de país

Este documento desarrolla un conjunto de lineamientos sobre aspectos específicos relacionados con los procesos de procesamiento y análisis y elaboración del informe final del estudio.

Ha sido formulado como pauta orientadora que asegura mecanismos comunes entre los países en el estudio. Se trata de un documento de trabajo que debe enriquecerse con los aportes de los equipos participantes en el PRRO.

1. Cálculo de valores de los indicadores mínimos en el estudio de referencia del PRRO según fuente de obtención de información

Jerarquía de Resultados	Indicadores de Desempeño	Fuente/Técnica	
		Encuesta (Valores x 100, en porcentaje)	Grupo focal/Entrev.
<u>Impacto</u>			
Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria,	1. Tasas de desnutrición leve, moderada o severa (peso/ edad) de niños y niñas < de 2	Verificación con EPI Info	

⁵⁴ PRRO - Operación prolongada de socorro y rehabilitación.

Jerarquía de Resultados	Indicadores de Desempeño	Fuente/Técnica	
		Encuesta (Valores x 100, en porcentaje)	Grupo focal/Entrev.
nutricional y de los medios de vida de las familias en zonas afectadas por desastres naturales recurrentes y crisis socio-económicas.	años (beneficiarios del PRRO)		
	2. Tasa de desnutrición leve, moderada o severa (peso/talla) de niños y niñas de 2 a < de 5 años (beneficiarios del PRRO)	Verificación con EPI Info	
	3. Porcentaje de hogares con dieta diversificada	No de hogares que consumen por lo menos X N. de <u>tipo de alimentos</u> N. total de hogares	
<u>Efectos Directos</u>			
1. Satisfacer las necesidades alimentarias mínimas en casos de inundación, sequía y otros trastornos que amenacen la seguridad alimentaria inmediata de las familias pobres	1. NO APLICA		
2. Facilitar a las familias la conservación y la creación de activos para mitigar los	1. Porcentaje de hogares con fuentes de ingreso familiares diversificadas	N. de hogares con X N. de actividades <u>no agrícolas</u> N. total de hogares	

Jerarquía de Resultados	Indicadores de Desempeño	Fuente/Técnica	
		Encuesta (Valores x 100, en porcentaje)	Grupo focal/Entrev.
efectos de los desastres naturales recurrentes y crisis socio-económicas, cuidando que un mínimo de 50 por ciento de los activos esté controlado por mujeres.	2. Porcentaje de hogares que utilizan y mantienen obras de conservación de suelos (para mitigación)	N. de hogares I.6 (Act conserv) y/o SI en <u>I.10 y/o I.12</u> N. total de hogares	
	3. Porcentaje de hogares que utilizan y mantienen sus tierras cultivadas (como activo principal)	N. de hogares G1 <u>SI y G2 NO</u> N. total de hogares	
	4. Porcentaje de hogares en los mujeres y hombres ejercen control sobre los ingresos a generados	N. de hogares con correlación positiva Act-Control de <u>ingresos H y M</u> N. total de hogares	
3. Promover la recuperación nutricional de niños, mujeres y sus familias, e impedir el deterioro del estado nutricional, en zonas afectadas por desastres naturales recurrentes y crisis socio-económicas.	1. Porcentaje de cuidadores de niños y niñas < de 5 años que han mejorado sus conocimientos y hábitos en salud y en el manejo de alimentos.	N. de hogares/Cuidadores con respuesta OK <u>K2, K3, K4 y K5</u> N. de hogares/Cuidadores	
4. Fortalecer la capacidad inter-	1. Porcentaje de comunidades con		N. de Com. Emerg que

Jerarquía de Resultados	Indicadores de Desempeño	Fuente/Técnica	
		Encuesta (Valores x 100, en porcentaje)	Grupo focal/Entrev.
institucional, gubernamental y local para planificar y responder a los desastres naturales recurrentes y crisis socio-económicas.	Comités de emergencia formados y operativos		cumplen (de la Guía) 3 de <u>las preguntas 1 a</u> <u>4</u> N. total de com de la muestra
	2. Porcentaje de Comités de emergencia con mujeres que ejercen puestos directivos de toma de decisión		N. de Com de emerg con 1 mujer <u>de Pres o</u> <u>tesor.</u> N. total de Com de emerg. Ind 3.1
1. Estabilizar las tasas de matrícula y de deserción de los niños en las escuelas beneficiadas por la PRRO. Nota: Para fines de cálculo separar indicadores por sexo (por razones de espacio no hacemos la distinción)	1. a. Porcentaje de niños y niñas matriculados en educación pre escolar	N. de niños/as <u>matriculados C2</u> N. total de niños/as 3-5 años B5	
	1. b. Porcentaje de niños y niñas matriculados en educación primaria	N. de niños/as <u>matriculados C8</u> N. total de niños/as 6-14 años B5 (excl. que estén en sec. si se tiene el dato)	
	2. a Porcentaje de niños y niñas que asisten regularmente en educación pre escolar	N. de niños/as con ausencias <u>< 10 días C5</u> N. total de niños/as 3-5 años C2	
	2. b Porcentaje de niños y niñas que asisten	N. de niños/as con ausencias <u>< 10 días</u>	

Jerarquía de Resultados	Indicadores de Desempeño	Fuente/Técnica	
		Encuesta (Valores x 100, en porcentaje)	Grupo focal/Entrev.
	regularmente en educación primaria	N. total de niños/as 6-14 años (excl. que estén en sec. si se tiene el dato) C8	
	3. a Porcentaje de niños y niñas que completan el año escolar en pre escolar	N. de niños/as que completan año escolar C3 N. total de niños/as 3-5 años C2	
	3. b Porcentaje de niños y niñas que completan el año escolar en educación primaria.	N. de niños/as que completan el año escolar C7 N. total de niños/as 6-14 años C7 (excl. que estén en sec. si se tiene el dato)	

2. Procesamiento de información de grupos focales - La información de los grupos focales, a diferencia de la producida por la encuesta es narrativa en gran parte. Debe ser sistematizada considerando la información cuantificable y de tipo cualitativa que se obtiene, pero teniendo claro que aún la información cuantificable no es estadísticamente representativa (la selección de los participantes en los grupos y el hecho que no todos han opinado siempre niega la característica de una muestra estricta). Toda información es válida en términos de tendencias e ideas sugerentes para reflexionar sobre un tema. Este es su valor significativo. Las discusiones han producido información de tres tipos que se debe incluir en el informe de base del PRRO:

1. Datos del contexto para los objetivos del proyecto;
2. Información sobre temas complementarios;

3. Medición de indicadores: triangulación en el caso de los riesgos y estrategias familiares de mitigación y presencia de redes sociales.

Partiendo de los informes de transcripción de cada grupo focal se incorpora la información al capítulo correspondiente en el informe (vía declaraciones textuales o resumen agregado de ideas relevantes).

Antes de tomar la información de la transcripción, es necesario revisar el contexto en que se desarrolló para definir su validez (los datos del contexto están en el informe de cada grupo focal). Una información con pocos participantes, con una actitud negativa o de desinterés puede invalidar, o al menos limitar la precisión en la información. De acuerdo a la Guía de trabajo es posible tener un ordenamiento general de temas:

1. Organización comunal;
2. Situaciones críticas y medidas tomadas en la comunidad para enfrentarlas;
3. Importancia de la educación: existencia de escuelas, satisfacción de los padres;
4. Presencia de apoyo externo y demandas sentidas;
 - a. Presencia de ayuda alimentaria
5. Factores claves para salir de la pobreza.

3. Procesamiento de información de entrevistas sobre Comités de emergencia - Las entrevistas sobre Comités de emergencia han sido desarrolladas en todas las comunidades de la muestra y están directamente relacionadas con el objetivo específico cuatro. Si bien no han sido formuladas como encuesta (preguntas cerradas), ni han sido aplicadas a exactamente las mismas personas en todas las comunidades, los datos son válidos para cuantificar los indicadores 4.1 y 4.2; y para obtener información más cualitativa que permita entender los aspectos centrales de la actividad o inactividad de los Comités de emergencia. La información debe sistematizarse alrededor de los temas desarrollados en las 8 preguntas centrales de la guía:

1. Ejecución de simulacros;
2. Reuniones del Comité;
3. Planes de emergencia;
4. Reuniones conjuntas del Comité local con el municipal;
5. Efectividad del Comité municipal;
6. Emergencias en los últimos 3 años;
7. Efectividad del Comité local;
8. Participación de hombres y mujeres en los puestos de toma de decisión.

4. Cuadros de salida de la encuesta - Por tratarse de un estudio descriptivo no se realizarán cruces significativos. Por otro lado cabe recordar que la muestra tiene representatividad del conjunto del ámbito del PRRO por país. Por lo tanto no se harán análisis por zona menores. Se deberá trabajar con cuadros de salida de acuerdo a los formatos de recolección, a excepción de los cálculos de los indicadores señalados en la sección uno de este documento. Será en el análisis por objetivo específico donde se visualizará un “cruce analítico” de la información

5. Esquema de informe de estudio de línea de base del PRRO por país y regional

1. Introducción
2. El PRRO: objetivos, estrategia (relación con Programa de país y otras instituciones, planificación flexible, etc.), población objetivo, etc.
 - a. El PRRO a nivel de país: situación actual y perspectivas
 - b. Listado de contrapartes actuales y potenciales (mapeo institucional);
3. Objetivo del estudio (explicar el objetivo central y otras aplicaciones que se prevén en forma complementaria);
4. Metodología: descripción del proceso ex post (no sólo como debió ser, sino cómo fue realmente: muestra, ajustes en campo y razones, etc.);

5. Resumen de resultados de situación de indicadores del marco lógico a nivel de país y regional (tabla de tres columnas: indicador, valores recogidos y observaciones);
6. Alcances y limitaciones de los resultados obtenidos en relación con los indicadores y con la información general obtenida (relativización de los resultados y cruce con otras fuentes secundarias como estudios e investigaciones regionales, nacionales y locales);
7. Análisis por objetivo específico de la situación encontrada: descripción y reflexión crítica de la situación encontrada (incluye cruces varios –por género cuando corresponda- y análisis cualitativo y especialmente el basado en la triangulación de fuentes, incluyendo fuentes secundarias);

La reflexión crítica hace referencia a las preguntas o nuevas imágenes que surgen de los resultados del estudio. Por el carácter descriptivo no deben ser respondidas;
8. Plan de uso de la información: con quién, qué, cuándo, bajo qué medios;
9. Conclusiones y recomendaciones
 - a. De contenido (resultados existentes
 - b. Metodológicas (del proceso desarrollado);
10. Lecciones (aprendizajes generalizables más allá de esta experiencia en particular).

ANEXOS

- I. Instrumentos utilizados
 - II. Mapas por país y regional
 - III. Marco lógico regional y por país
 - IV. PowerPoint resumen (20-30 pantallas)
 - V. Otros: cuadros, fotos, etc....
-

Anexo 2.4 Análisis de las metodologías de cartografía de pobreza

Resumen del estudio “*Is it possible to avoid a lemon? Reflections on choosing a poverty mapping method*”⁵⁵ (Davis, Benjamin 2002).

Uso de de la cartografía de pobreza - Los mapas de pobreza se utilizan principalmente para la localización espacial de los pobres. Y a menudo se utilizan para la selección de zonas de intervención para programas sociales, de pobreza, de emergencia, ambientales... además, se correlacionan con sistemas agrícolas o ambientales. Junto a esto, también se emplean para buscar en el análisis multi - variable de pobreza y otras variables. Las metodologías varían desde técnicas econométricas a técnicas cualitativas, cada una utiliza datos diferentes, tiene distintas necesidades, costes, ventajas y desventajas.

La desagregación de datos - La escala de la cartografía de pobreza varía desde la mundial, a la nacional o regional. A escala nacional, la disponibilidad de datos a nivel local de las administraciones permite la desagregación de datos a nivel de unidades geográficas pequeñas en base a diversos criterios. Para poder realizar cartografía de pobreza a nivel nacional, es necesario un censo para poder realizar un micro análisis. Siempre es necesario asignar pesos sobre variables, y establecer un ranking de áreas, por este motivo el error estadístico debe ser tenido en cuenta, aunque no lo es en la mayoría de los casos. El principal problema es el acceso a datos con un nivel de desagregación suficiente que permita la medición de la pobreza en la diversidad que se desprende del análisis espacial.

Interpretación de la cartografía de pobreza - La cartografía de la pobreza puede ser muy

55 Traducción al español: ¿Es posible obviar un limón? Reflexiones en la selección de un método de cartografía de la pobreza.

útil para realizar una correlación de variables causales de la misma, pero al mismo tiempo puede llevar a conclusiones erróneas. En general los mapas de pobreza no representan relaciones causa-efecto, una interpretación errónea lleva a errores de análisis graves. La mayoría de los mapas de pobreza dependen de datos generados a través de Sistemas de Información Geográfica (SIG) con datos de censos, encuestas de hogares, imagen satélite... la ventaja de los SIG es que incluye variables generadas a través del análisis espacial.

Metodologías empleadas en la cartografía de pobreza

- *Estimación de área pequeña* - Combina datos de censos y encuestas para estimar valores en unidades geográficas desagregadas como municipios o comunidades rurales. La variante del método promovida por el Banco Mundial y muy utilizada por países en desarrollo, emplea datos del censo a nivel de hogar y de una encuesta de hogares, ambos para el mismo periodo. Otra variante utiliza datos de valores medios sobre comunidades, requiere menor precisión de datos que el anterior y éstos son más accesibles, tema importante para los investigadores sin recursos para acceder a datos a nivel de hogar. Ambos métodos se centran en la localización de los pobres más que en buscar explicaciones a la pobreza;
- *Índice multi - variable de Necesidades Básicas con pesos*. Existen muchas variantes de este método que difieren en las variables seleccionadas y los pesos asignados;
- *Componentes principales*. Utilizado por México para la focalización de su programa de lucha contra la pobreza - PROGRESA, crea un índice de marginación de comunidades y realiza un encuesta de hogar en las comunidades seleccionadas para seleccionar estos;
- *Componentes principales en el tiempo*. Refleja la interconexión entre pobreza y

⁵⁶ El término no tiene traducción precisa al español, food es alimento y economy es economía.

otra variable como la deforestación en el tiempo;

- *Análisis factorial*. Describe la interrelación de variables con ciertos factores;
- *Combinación de Información cualitativa y datos secundarios*. El método realiza un análisis de medios de vida a través de información cualitativa levantada a través de diagnósticos de vulnerabilidad. El territorio estudiado se divide en zonas de “Food economy⁵⁶” (área geográfica en la que la mayoría de los hogares obtienen su alimentos y el ingreso monetario a partir de la misma combinación de actividades), se levanta información a nivel de hogares sobre niveles de bienestar, y sobre medios de vida para cada categoría generada describiendo el contexto económico de los hogares. La información se utiliza como línea de base para realizar hipótesis sobre cambios en la economía y en el acceso a alimentos en las distintas zonas;
- Otros métodos se basan más en el uso de *datos secundarios*. El Sistema de alerta temprana de hambrunas de la Agencia de Desarrollo Norteamericana (Famine Early Warning System (FEWS)) emplea un índice calculado a través de cálculos con datos secundarios e información cualitativa para una unidad administrativa a nivel de hogar si están disponibles;
- *Extrapolación con técnicas participativas*. Los diagnósticos participativos miden la pobreza a través de la percepción de la pobreza. Las percepciones son identificadas, extrapoladas y cuantificadas para construir mediciones regionales de pobreza. Los críticos del método argumentan que sólo es efectivo en zonas donde los habitantes conocen cómo viven sus vecinos, principalmente en zonas rurales;
- *Mediciones directas de datos de censo*. Una variante es la cartografía de los niveles de ingresos identificados en el censo (Mapa del hambre de Brasil). Otra es la generación de cartografía de pobreza a partir de un índice de necesidades básicas generado a partir del censo. También con Z scores, número de desviaciones estándar respecto a la media sobre un indicador seleccionado,

como la desnutrición crónica.

Distintas metodologías versus distintos resultados - Hay pocos estudios sobre los distintos resultados a los que se llega al emplear distintas metodologías, ¿qué tipología de pobres, localizados dónde, se favorecen con un método u otro? El nivel de desagregación de los datos y la selección de una unidad de análisis lleva a distintos niveles de pobreza, ¿qué nivel de desagregación es el apropiado? La selección de unidades de análisis es infinita, desde zonas agro-ecológicas, a píxeles de imágenes satélite, o unidades censales, cada una lleva a distintas conclusiones. El análisis espacial multi - variable está determinado por las unidades seleccionadas, que define la relación entre las variables.

¿Distintos indicadores versus distintos resultados?

La generación de cartografía de pobreza, por definición, consiste en la combinación de indicadores a través de índices o como variables simples. La selección de un indicador está determinada por una corriente filosófica, los datos disponibles o un análisis estructurado. Los métodos para llegar a ellos pueden ser análisis estadístico complejo, técnicas participativas cualitativas, encuestas de hogar, datos secundarios u opinión de expertos. Según los indicadores utilizados, los métodos de medición de la pobreza tienen enfoques distintos:

- *Económicos* - indicadores de consumo de alimentos, de gasto o de ingreso, empleados principalmente por economistas, ONGs y agencias de desarrollo;
- *Social* – indicadores no monetarios de nivel de vida como capital social, nutrición, o acceso a salud y educación, empleados principalmente para generación de índices por la Agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- *Demográfico* – análisis de la estructura de género, de edad y de tamaño del hogar;

- *De vulnerabilidad* - con indicadores que miden el nivel de exposición de los hogares a shocks que afectan los niveles de pobreza como amenazas naturales, seguridad, cambios políticos o estrategias de supervivencia de los medios de vida.

Numerosos estudios demuestran cómo la selección de indicadores lleva a distintas conclusiones sobre quiénes son pobres y dónde están. El investigador debe tener cuidado en no seleccionar a priori una variable sino que debe explorar las consecuencias de la selección de una u otra y analizar las implicaciones prácticas en términos de coste, de requerimientos técnicos, de errores de inclusión o de exclusión.

Elementos que definen la selección de la metodología

- *El objetivo* – determinará la unidad de análisis y la metodología, que a su vez determina el margen de error aceptable en el producto final;
- *La filosofía* – la filosofía o prejuicios del investigador influyen en la selección de la metodología, a menudo determinada por el perfil profesional del investigador. Los economistas tienden a utilizar medidas de nivel de vida con análisis econométricos y métodos de estimación de área pequeña. Sociólogos y antropólogos prefieren emplear datos cuantitativos de encuestas, estudios de caso y técnicas participativas. Las ONGs utilizan las últimas técnicas desarrolladas y los Institutos estadísticos emplean estadísticas y análisis factorial para generar índices. El Banco Mundial ha extendido su método de estimación de unidades pequeñas;
- *Disponibilidad de datos* - es un elemento clave en la generación de mapas de pobreza en dos sentidos: la existencia de datos y el acceso a los mismos. Los censos de población y las encuestas de hogares son la fuente de datos principal, pero muchos países no cuentan con bases de datos recientes debido a su alto coste. Además, es necesario que ambas fuentes sean contemporáneas para

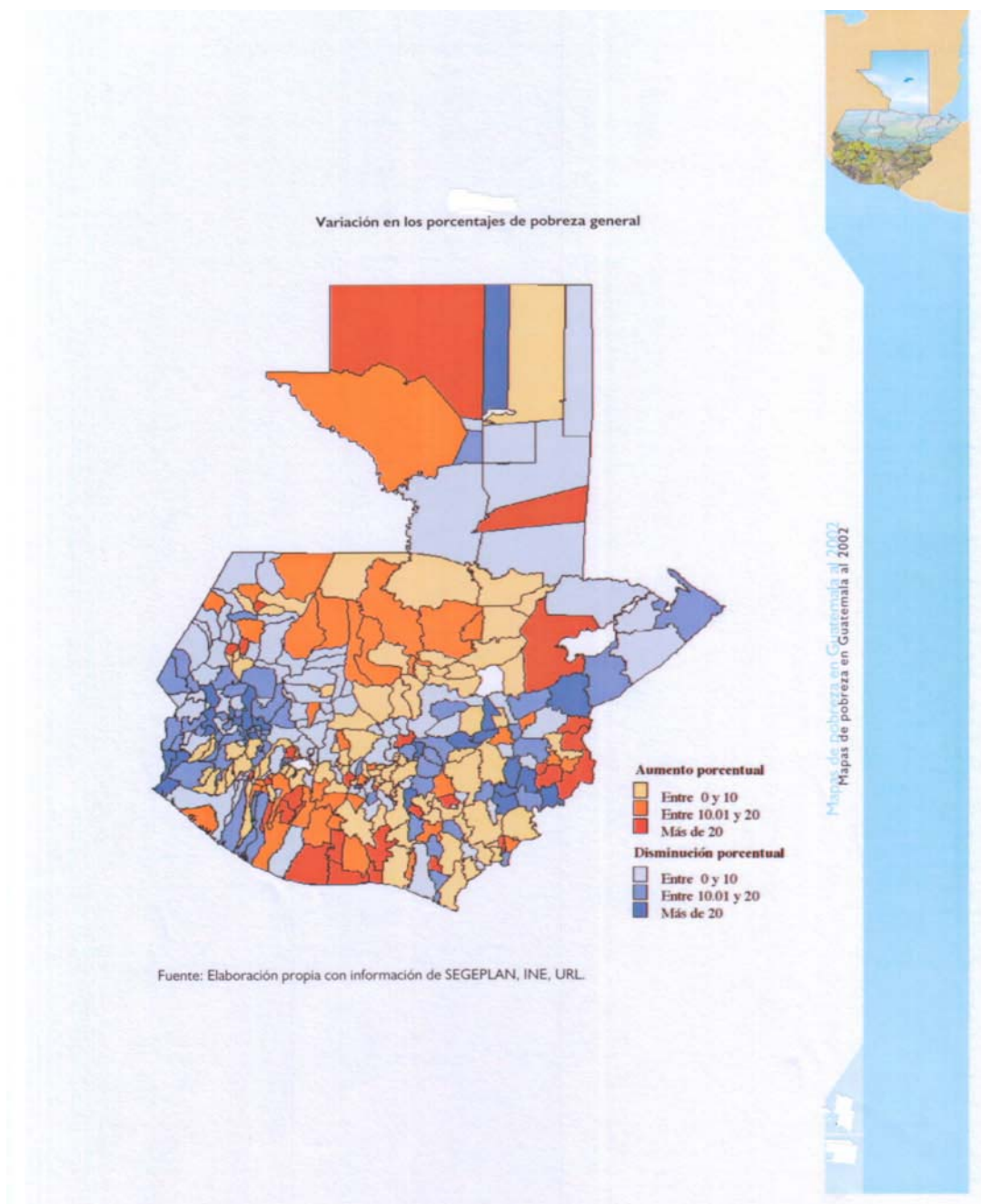
poder combinarlas. El acceso a estos datos es muy difícil para individuos y agencias; mucho más accesibles, incluso a través de Internet son los datos agregados para comunidades;

- *Capacidad de análisis* - los métodos complicados de análisis econométricos exigen capacidad técnica para poder comprenderlos, por lo que a menudo estos métodos se excluyen por falta de personal con conocimientos de estadística;
- *Coste* - es el principal determinante de la elección de una metodología, cuanto más sofisticado es un análisis, más datos deben procesarse, y por tanto más caro es el estudio. El coste significa tiempo para conseguir los datos y tiempo para entenderlos y procesarlos. Un gobierno que se planteé realizar un mapa de pobreza para definir políticas de intervención debe invertir recursos en el método acorde con su filosofía y objetivos. Los investigadores particulares se limitan al uso de los datos accesibles a través de Internet.

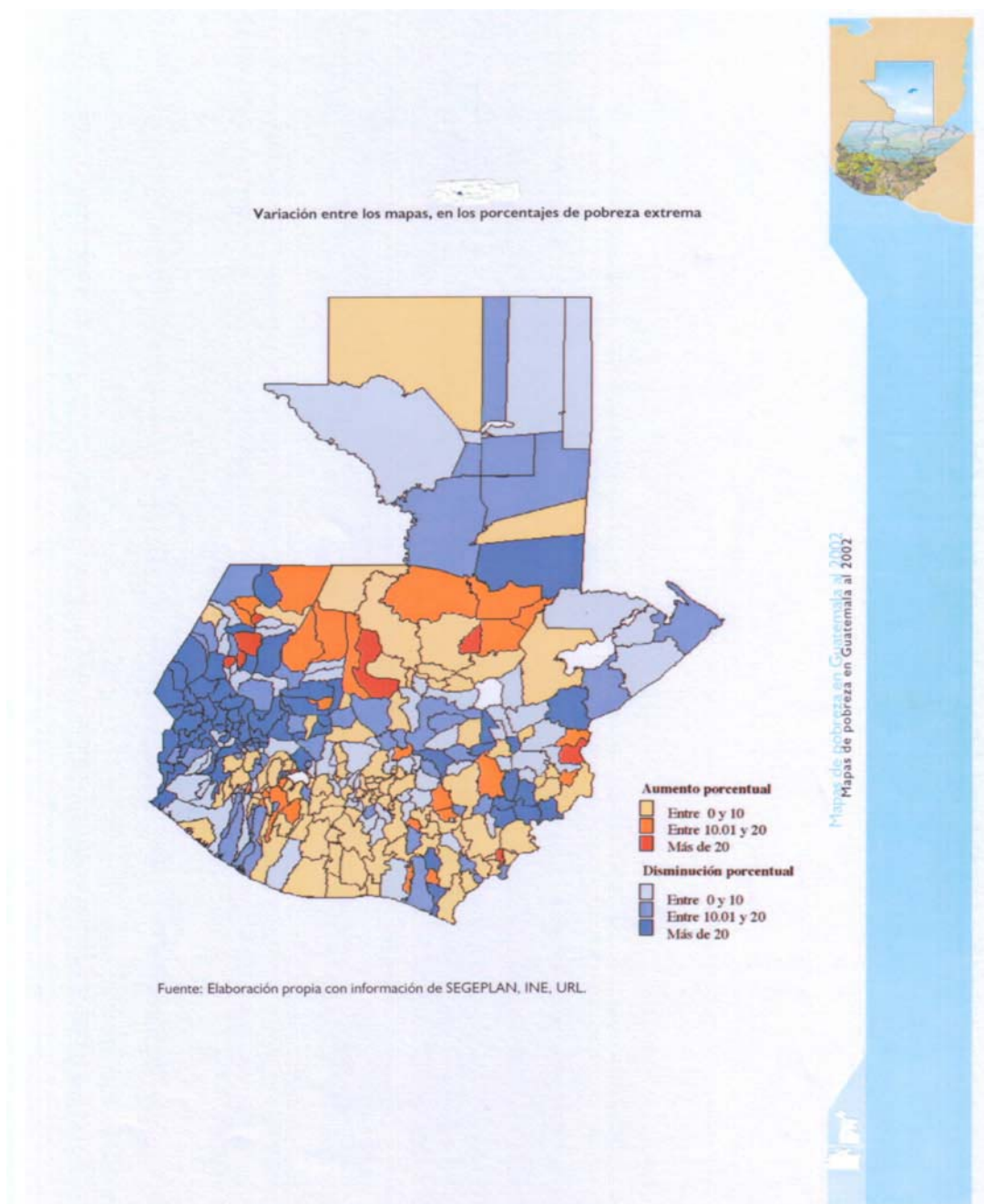
Conclusión

La cartografía de pobreza puede ser generada a partir de un análisis sofisticado o a través de la cartografía de la opinión de expertos, ¿qué método es el adecuado? El principal problema es la falta de estudios sobre los errores potenciales de cada metodología. Cada investigador debe justificar el método seleccionado evaluando las variables elegidas, los indicadores generados, y si es posible, la comparación con otros métodos.

Anexo 2.5 Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza general



Anexo 2.6 Variación entre los mapas en los porcentajes de pobreza extrema



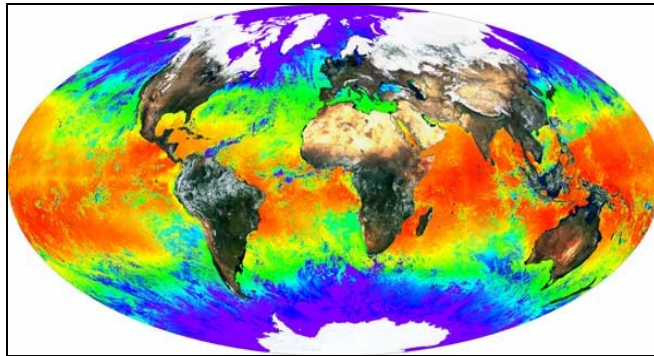
Capítulo 3. Hacia una definición de la vulnerabilidad territorial desde la cooperación internacional

3.1 Introducción

3.2 Uso del término vulnerabilidad en relación al territorio y la cooperación internacional

3.3 Rasgos de la vulnerabilidad territorial

3.4 Introducción a los estudios de caso



Título de la imagen: Composición de la superficie
reflectante de la tierra y la temperatura del mar.

3.1 Introducción

El capítulo está centrado en el concepto de vulnerabilidad territorial y hace de puente entre los pilares de la Tesis, que son el marco conceptual y los estudios de casos. El Diccionario de la Lengua Española (en su vigésima segunda edición) define el término vulnerabilidad como la “*cualidad de vulnerable*”, y vulnerable (que procede del latín

vulnerabilis) está definido como “*adjetivo que indica que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente*”.

El término vulnerabilidad es novedoso en las ciencias sociales y se utiliza con distintos significados. Es empleado en relación con grupos de población, el espacio natural, y distintas realidades territoriales. De forma genérica el término define la situación de distintas realidades que están en “riesgo” de ser “amenazadas” por agentes o procesos, y por tanto se adquieren la condición de “vulnerables”.

En la primera parte del capítulo se realiza una revisión de los usos del término vulnerabilidad en distintos campos. Se ha optado por no realizar un análisis de la ecuación “vulnerabilidad - riesgo – amenaza”, tema que por sí mismo puede ser objeto de una tesis doctoral, ya que el interés de esta Tesis se centra en el análisis del origen y las consecuencias del concepto de vulnerabilidad territorial defendido. La segunda parte del capítulo está centrada en la definición del concepto de los “rasgos” o “naturalezas” de la vulnerabilidad territorial. El concepto se presenta a través de ejemplos de interés para la cooperación internacional, en línea con la metodología deductiva de la Tesis. La tercera parte del capítulo es una introducción a la Parte II de la Tesis en la que se presentan estudios de casos en profundidad.

3.2 Usos del término Vulnerabilidad en relación con el territorio y la cooperación internacional

Existe diversidad en cuanto al uso del término vulnerabilidad en relación con el territorio y la cooperación internacional. Los distintos usos del término se enmarcan en la ecuación riesgo-amenaza - vulnerabilidad, en la que la interrelación de cada uno de los componentes de la ecuación define el concepto de la vulnerabilidad. Para el objeto de

esta tesis, es interesante el análisis de los distintos usos del concepto de vulnerabilidad que existen en el momento de escribirla, más que la fórmula de la ecuación o en la definición de la acción / reacción de cada uno de los componentes de la ecuación.

Interesan los usos del concepto de vulnerabilidad en relación al análisis territorial, al binomio sociedad y territorio y a la cooperación internacional, ejes de esta Tesis. Una revisión de la literatura científica contemporánea revela que el uso del concepto es de relativa actualidad en muchos campos. Mientras en campos como el estudio de impacto ambiental es tradicional, en el campo de la cooperación internacional es novedoso. El concepto de vulnerabilidad se ha empleado de forma común en relación con el binomio territorio y defensa, los sistemas financieros, el territorio frente a desastres naturales, la situación del medio físico ante la presión antrópica, el territorio frente a amenazas y desastres en general, la fragilidad del patrimonio histórico, o para definir la situación de poblaciones desde el enfoque de desarrollo sostenible. En años recientes el término se ha extendido a otros campos y se emplea para hablar de vulnerabilidad social, vulnerabilidad a la pobreza, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria o vulnerabilidad económica de los estados isla. La cooperación internacional ha acuñado el término de “vulnerable” para identificar a grupos de población que se convierten en objetivo de ayuda.

La variedad de significados de la vulnerabilidad deriva de distintos marcos conceptuales. En este apartado se realiza un recorrido por los distintos usos del término vulnerabilidad encontrados en la literatura científica contemporánea.

3.2.1 Vulnerabilidad territorial en términos de defensa

Territorio y defensa son dos términos asociados de forma tradicional en la historia de la humanidad, de modo que el concepto de vulnerabilidad del territorio en materia de

defensa frente a una amenaza externa está extendido en textos de historia como el que se reproduce a continuación.

“... En cientos de años de transición violenta desde una multitud de confederaciones feudales, a federaciones más cerradas y a estados con más o menos control eficiente y efectivos sobre los medios (fuerzas armadas y remesas) requeridos para la coerción, la potencial realeza europea intentaron centralizar una economía de escala, rango y especialización para organizarse de forma efectiva, incrementando ejércitos con gran inversión de capital y marinas, equipadas con tecnología moderna para defensa y ataque...Imperativos geopolíticos conducidos por rivalidad de dinastías y avances en las tecnologías y organización fueron asociadas con violencia deliberada, reglas deliberadas en todas partes dentro de sus fronteras, hacia posiciones de mando sobre los medios de coacción requeridos para la defensa del territorio *vulnerable*, el bienestar nacional y bases fiscales domésticas...” . (Karl O'Brien, Patrick 2006).

También en la actualidad se utiliza la asociación defensa – territorio – vulnerabilidad. Uno de los territorios más disputados en la Historia moderna es el del Estado de Israel, el conflicto territorial entre israelíes y palestinos es uno de los más conocidos debido a la complejidad de los intereses implicados, la difusión mediática y a la continuidad de la disputa territorial en el tiempo. El Ministerio de Defensa Israelí explica en su página web la importancia del ejército “*para defender su estrecho y vulnerable territorio*”.

“...Las Fuerzas de Defensa Israelíes tecnificadas del siglo XXI distan mucho de los granjeros que fueron soldados voluntarios durante la lucha por la independencia de la tierra de Israel en 1940. En contraste con los tiempos modernos, en los que se ha desarrollado el primer sistema de arma láser de alta energía en el mundo capaz de derribar un misil de corto alcance con una cabeza viva, los pioneros del que hoy es considerado el tanque más seguro, los fundadores de las Fuerzas de Defensa Israelíes,

tenían tan pocos recursos que hasta los años 50' incluso los comandantes con más experiencia apenas ganaban un salario, tenían alrededor de 20 años, y vivían cultivando su comida... Lo que ha caracterizado al Ejército Israelí a través de su diversa historia es el compromiso con la innovación y el maximizar sus recursos tanto humanos como técnicos. El Ejército de Israel siempre ha resaltado la importancia de la improvisación y, para defender su estrecho y *vulnerable* territorio, el Ejército ha desarrollado y afinado tecnología punta para alcanzar sus necesidades de defensa....". (Página Web de las Fuerzas de Defensa Israelíes (Israel Defence Forces – IDF)).

Estados Unidos también emplea de forma tradicional el término de vulnerabilidad territorial al hablar de defensa. Los políticos americanos emplean a menudo los términos territorio, soberanía nacional y defensa en un mismo discurso. El uso del término vulnerabilidad territorial en materia de defensa es llevado más allá de los límites terrestres y es utilizado incluso para las estaciones espaciales.

"... Los Estados Unidos confían en sus operaciones del espacio para su seguridad, y esta dependencia puede hacernos *vulnerables* en algunas áreas. Identificar las *vulnerabilidades* nos permitirá utilizar toda nuestra capacidad para asegurar la seguridad espacial y apoyar operaciones militares a través del espectrum del conflicto...". (General John P. Jumper, Jefe de personal).

"...Nuestra dependencia en las operaciones espaciales, sin embargo, nos hace, de alguna forma *vulnerables* a nuevos desafíos. Es lógico concluir que debemos atender a esas *vulnerabilidades* y prestar atención especial para proteger y promover nuestro interés en el espacio exterior...". (Donald H. Rumsfeld. Secretario de Defensa). Fuente: La Estrategia Militar de los Estados Unidos de América 2004.

"...Satélites meteorológicos. Algunos dispositivos espaciales meteorológicos operan en

baja órbita de tierra y son *vulnerables* al ataque físico desde una variedad de sistemas...Estaciones espaciales logísticas. Las estaciones espaciales son pocas en número y están ubicadas en localizaciones conocidas, con instalaciones grandes para la producción y el lanzamiento de operaciones. Estas características hacen de las estaciones espaciales infraestructura potencialmente *vulnerable* para atacar a través de una variedad de métodos posibles...Los ataques del 11 de Septiembre de 2001 demostraron que nuestras libertades son *vulnerables*. (Agencia Nacional Espacial Americana, 2004).

3.2.2 Vulnerabilidad de los sistemas financieros

El término vulnerabilidad es utilizado al describir la situación del territorio ante una amenaza de distinta naturaleza, desde militar (ejemplo anterior) hasta económica. En el ejemplo a continuación se describe la situación de vulnerabilidad de estados nacionales frente a medidas económicas que afectan a los sistemas financieros.

“...La rápida y prematura liberalización en un contexto de baja transparencia en el manejo del presupuesto público, puede incrementar la fragilidad financiera, y el riesgo de error oportunista... Estrategias implementadas en Chile y en México de préstamos sin valorar el riesgo, crearon una extrema *vulnerabilidad* del sistema financiero, que colapsó cuando hubo shocks de intereses y tipos de cambio...La rápida apertura de cuentas de capital antes de tener establecidas regulaciones domésticas y estructuras de supervisión adecuadas puede ser peligroso, especialmente en un mundo de grandes y a menudo duros flujos de capital internacional, a la par de políticas de préstamos de poca calidad. Esto incrementó la *vulnerabilidad* de Indonesia, República de Corea, y Tailandia durante la crisis de Asia del Este...”. (Hoogeveen; Johannes; Tesliuc, Emil; Vakis, Renos and Dercon, Stefan, 2004).

3.2.3 Vulnerabilidad territorial frente a amenazas naturales

El uso del término de vulnerabilidad territorial frente a desastres naturales es común. Los desastres naturales de los últimos años que han provocado catástrofes humanitarias han dado protagonismo a estudios y a la planificación de acciones de mitigación del riesgo de las poblaciones frente a las amenazas naturales. En la línea de enfoque del Desarrollo Humano, el enfoque de vulnerabilidad a desastres naturales se centra en el análisis de la situación de la población que es vulnerable de ser afectada por la amenaza natural, además de analizar el medio físico. El efecto devastador el Huracán Mitch en Centroamérica marcó un hito en la proliferación de estudios en esta línea. El Mitch tuvo un impacto regional, afectó a poblaciones en Nicaragua, Honduras y El Salvador, por lo que el análisis de la amenaza de desastres naturales se realizó con un enfoque regional, superando los límites administrativos nacionales. En el texto a continuación se define y explica el término de vulnerabilidad territorial en relación con la exposición de la población a las amenazas naturales.

“... Muchos países se muestran cada vez más *vulnerables* a los conflictos violentos o a los desastres naturales que pueden borrar años de desarrollo e intensificar la pobreza y la desigualdad. Durante los últimos dos decenios más de un millón y medio de personas murieron víctimas de los desastres naturales producidos en todo el mundo y más de 2.000 millones de personas resultaron afectadas... ..Según el informe del PNUD⁵⁷ sobre “*La reducción de riesgos de Desastre, un desafío para el desarrollo*”, miles de millones de personas se encuentran expuestas periódicamente al menos a un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía. Como consecuencia de los desastres provocados por estos fenómenos naturales, cada día mueren más de 184 personas en distintas partes del mundo. En este mismo informe se demuestra que los procesos de desarrollo son responsables de que las amenazas naturales se traduzcan en desastres, a través de

⁵⁷ Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD.

procesos de desarrollo que conducen a un aumento de la *vulnerabilidad* de la población... PNUD busca fortalecer las capacidades de los países de forjar un desarrollo acorde a su nivel de exposición a amenazas y su *vulnerabilidad*. Es por ello que promueve la preparación y respuesta frente a los desastres, como también la gestión prospectiva de los riesgos como parte de un proceso de planificación del desarrollo sostenible, haciendo hincapié en reducir la *vulnerabilidad* existente y disminuir los riesgos naturales que se han acumulado como resultado de las opciones de desarrollo del pasado...

...Paradójicamente, quienes son más *vulnerables* en una sociedad expuesta a desastres, son también muchas veces excluidos de la toma de decisiones (las mujeres, por ejemplo), por lo que se requiere un compromiso para involucrar estos grupos en los programas para reducir la *vulnerabilidad*...". (Página Web Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras).

Hay un enfoque tradicional del estudio de la vulnerabilidad territorial del medio físico frente a distintos riesgos naturales. El concepto de vulnerabilidad se emplea en relación a las distintas modalidades de riesgos naturales. A continuación se realiza una revisión del uso del término en relación a distintas naturalezas físicas de riesgos.

Riesgo de erosión

"... El diagnóstico de *vulnerabilidad* fue realizado a través de un marco conceptual causa - efecto. El enfoque empleado reconoce que el cambio climático y la subida del nivel del mar tienen que ser examinados en el contexto de la variabilidad natural de los procesos que afectan la costa de las tierras húmedas de la Región de los ríos Cocodrilo. Dos tipos de factores causantes fueron identificados, naturales y humanos. Estos afectan los sistemas naturales, culturales, sociales y económicos y resultan en un grupo de respuestas gubernamentales....

...El diagnóstico de *vulnerabilidad* se basó en un diagnóstico de cambios geomorfológicos

pasados y presentes en la zona costera y predicciones de posibilidades de continuidad en los cambios. Un diagnóstico ecológico fue después super - impuesto... Delineación de las zonas afectadas. Todas las áreas húmedas de la región por debajo de los 4 metros de elevación son identificadas como *vulnerables* a los cambios inducidos por el cambio climático. Las zonas húmedas de la región tienen un bien reconocido valor de conservación y han sido cartografiadas...". (Bails B, Brennan K, Eliot I, Finlayson M, Hall R, House T, Pidgeon B, Walden D and Waterman P, 1997).

Riesgo sísmico

"...Se presenta una metodología de análisis de *vulnerabilidad territorial y urbana* en relación ambas a estudios de ingeniería y prioridades sociales. Modelando un sistema urbano como un conjunto de elementos y relaciones, la evaluación de la *vulnerabilidad sísmica* es llevada a cabo a través de funciones adecuadas que caracterizan la confianza del sitio en términos de confianza geotécnica del suelo y la confianza de edificios en relación con la importancia de actividades en referencia a cada elemento del sistema. Los resultados del estudio, representados en forma de mapa, permiten la caracterización de la distribución de la *vulnerabilidad urbana y territorial* enfocadas a mitigar el riesgo sísmico". (Journal Pure and Applied Geophysics, 2005).

Riesgo de derrumbes

"...Inestabilidades en las pendientes en Quindici (una de las 5 ciudades de Campania que fue golpeada por derrumbes catastróficos el 5 de Mayo de 1998) y en el Valle Lauro son investigadas para mejorar el conocimiento de la historia de derrumbes en el área, como un paso obligado para la evaluación de la amenaza de derrumbes. La investigación fue llevada a cabo combinando información en inestabilidades de las pendientes en el pasado a partir de datos históricos y geológicos. A partir de numerosas fuentes de datos históricos y de archivo 45 derrumbes de pendientes e inundaciones para el periodo 1932 – 1998 fueron recapituladas...

...El reconocimiento de zonas afectadas anteriormente por derrumbes en pendiente, junto con el examen de las zonas más propensas como vías de derrumbe de materiales podría en gran medida ayudar a identificar las zonas más *vulnerables* y a mitigar los efectos de futuros derrumbes e inundaciones...”. (B. Palma Vico Equense, 2003).

Riesgo frente a terremotos, ciclones e inundaciones

“...Atlas de mitigación de desastres y *vulnerabilidad* de India. En Julio de 1994, 2 meses después de la conferencia de Yokohama, el gobierno de la India constituyó el grupo de expertos para examinar los temas relacionados y generar recomendaciones para mejorar la preparación y la prevención respecto a los desastres naturales causados por terremotos, inundaciones y ciclones. Las áreas de acción son:

- Necesidad de identificar áreas *vulnerables* en relación con amenazas naturales como terremotos, ciclones, inundaciones, etc...., con un potencial de daño en viviendas e infraestructura relacionada;
- Preparación de un Atlas de Vulnerabilidad mostrando las áreas *vulnerables* a desastres naturales y definición de los niveles de *vulnerabilidad* de las viviendas;
- Formulación de una estrategia para establecer un régimen legal con base técnica para forzar la construcción de estructuras resistentes a desastres naturales y prácticas de planificación adecuadas en asentamientos humanos en zonas potenciales de ser afectadas por desastres naturales.

El sub-continente Indio es una de las zonas del mundo más expuestas a desastres:

- 54 por ciento del territorio es *vulnerable* a terremotos;
- 8 por ciento del territorio es *vulnerable* a ciclones;
- 5 por ciento del territorio es *vulnerable* a inundaciones...”

(Página Web Atlas de mitigación de desastres y *Vulnerabilidad* de India).

3.2.4 Vulnerabilidad territorial del medio físico ante la presión antrópica

Los estudios de impacto ambiental analizan la presión antrópica sobre el medio natural y los ecosistemas naturales. La vulnerabilidad del medio físico está determinada por la fragilidad de los ecosistemas naturales que permanecen en equilibrio mientras agentes externos no actúen sobre ellos. La fragilidad del medio físico puede sufrir una degradación natural, que es susceptible de ser acrecentada por la presión de usos, lo que constituye la amenaza antrópica. La amenaza antrópica es causada en muchos casos por actividades que aún siendo dañinas para el medio natural forman parte de la tradición cultural. En otros casos consiste en la introducción de nuevos usos del suelo con impacto negativo en el medio físico que no son penalizados por la legislación vigente. A continuación se reproducen ejemplos en los que la vulnerabilidad se identifica con la fragilidad del medio físico frente la presión antrópica.

Diagnóstico para un plan de conservación del medio físico

“... Considerando la importancia de fortalecer iniciativas de conservación ya en marcha para el Chocó...la Fundación Ecotrópico y el Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin) unieron esfuerzos para identificar áreas representativas para la conservación de la biodiversidad, ecológicamente funcionales y con la menor *vulnerabilidad* por presión antrópica y que fueran a la vez complementarias a las áreas de conservación ya creadas en la región...Como resultado de este estudio se cuenta actualmente con un base de datos muy completa de los registros de colección de los taxa estudiados para el Complejo Eco-regional Chocó, múltiples mapas temáticos (cobertura vegetal original y actual, sistema productivos, estado legal del territorio, *vulnerabilidad* por presión antrópica, planes de conservación de cada grupo taxonómico y de todos los grupos en conjunto, etc.)...”. (Fundación Ecotrópico Colombia, sin fecha).

Estudio de impacto ambiental

“...En este estudio se proponen una serie de instrumentos para evaluar la capacidad de un elemento o grupo de elementos medioambientales de soportar el deterioro causado por una presión externa, que en este caso específico es la polución de una granja y explotación de ganado. La *vulnerabilidad territorial* puede entonces ser evaluada a través de una herramienta de toma de decisiones, que permite a diferentes categorías de personas (investigadores, políticos, técnicos de planeamiento, ciudadanos, etc.) involucrarse en el proceso de evaluación...En este estudio, la evaluación de *vulnerabilidad* se aplica a un sistema territorial complejo y homogéneo, la cuenca del Tíber, en el que los recursos medioambientales son de forma particular sensibles, tanto por sus características intrínsecas como por la presión de las actividades de producción ganadera, que son uno de los mayores riesgos sobre el patrón de drenaje. El uso de un software SIG ha permitido el método de análisis y de priorización aplicado a factores medioambientales (peso) y la gestión rápida de datos territoriales iniciales de distinto tipo (cualitativo y cuantitativo). El producto resultado es un mapa de *vulnerabilidad* donde el territorio es clasificado en la base de la evaluación del grado de respuesta al estrés inducido por las actividades ganaderas...”. (Netherlands, Springer, 2004).

Estudio territorial

“...Albania se caracteriza por tener cerca de un 23 por ciento de su extensión de roca soluble (carbonatos y evaporitas), lo que hacen el karst una parte muy importante y típico del medio natural. Hoy, las zonas de Karst están amenazadas por un número de amenazas naturales y antrópicas, y por los eventos de fuerte degradación y polución ya registrados en grandes áreas del territorio albanés...La herencia de cuevas de Albania (estimada hasta ahora en cerca de 1.000 cuevas) está en riesgo debido a actividades dañinas incontroladas que determinan la destrucción parcial o total de las cuevas de calizas, incluyendo muchas de interés natural, arqueológico y espeleológico...Hay pocos datos disponibles sobre erosión en Albania; sin embargo es claro que en las últimas

décadas millones de toneladas de suelo rico en nutrientes han sido lavados, incrementando de forma fuerte la tasa de erosión y produciendo degradación del suelo, incluso desertificación en algunas zonas. Una consecuencia directa de la degradación del suelo es la alta *vulnerabilidad* a inundaciones, especialmente en aquellas áreas en que la gestión de las cuencas hidrológicas parece ser inadecuada (por ejemplo en el noroeste de Albania)... Muchas amenazas de origen natural y antrópico afectan a los terrenos de karst, debido a la *vulnerabilidad* intrínseca del medio ambiente, que se combina con las acciones del hombre (incremento en la urbanización, avances en las técnicas agrícolas, etc.)...”. (M. Parise, P. Qiriazzi, y S. Sala, 2004)

3.2.5 Vulnerabilidad del patrimonio histórico

El uso del término vulnerabilidad en relación al patrimonio histórico es poco frecuente. En el análisis de la fragilidad de los enclaves históricos frente a amenazas de distinta naturaleza se utilizan otros términos como protección, conservación, presión de uso y explotación. El texto a continuación es un ejemplo de uso del concepto de vulnerabilidad que se aplica a un conjunto histórico “vulnerable” por “indefensión” frente a amenazas naturales y antrópicas.

“...Catástrofe significa un cambio inesperado en las condiciones externas que provoca la destrucción de elementos construidos y compromete la vida humana. Derrumbes son un resultado específico de una catástrofe. Las catástrofes más frecuentes están relacionadas con amenazas de origen natural, incluyendo terremotos, inundaciones, corrimiento de tierras, fuegos, huracanes, avalanchas de barro y nieve, etc. Es una tarea puramente de ingeniería estructural el predecir las posibles acciones extremas que impliquen daño estructural o destrucción. El estudio presenta un diagnóstico de *vulnerabilidad* de elementos de patrimonio histórico en la República de Bulgaria frente a terremotos,

inundaciones, corrimiento de tierras, fuego y actividad humana, junto con medidas de prevención y/o mitigación de desastres...". (DelevAssoc, Konstantin, sin fecha).

3.2.6 Vulnerabilidad de poblaciones y desarrollo sostenible

El enfoque de desarrollo sostenible sitúa a la población en función de su interacción con el medio físico y su dependencia de él. Al igual que la presión antrópica afecta al medio natural, la presión en el medio natural puede tener un impacto negativo sobre los medios de vida de poblaciones en estrecha relación con el medio físico.

"...Australia está comprometida en un proceso de diagnóstico de bosques que le llevará a los Acuerdos Regionales de Bosques. Los acuerdos estarán basados en diagnósticos específicos sobre el valor medioambiental y la herencia de los bosques, diagnósticos sobre su valor económico y la *vulnerabilidad* de las comunidades que dependen del bosque hacia cambios de uso en los mismos...". (Forests Branch Commonwealth Department, 1997).

3.2.7 Vulnerabilidad social

Los estudios sociales utilizan el término de vulnerabilidad ("grupos de población vulnerables") con independencia del origen de la misma. El término es utilizado con frecuencia en diagnósticos de necesidades realizados en el marco de la cooperación internacional, en los que el término "vulnerable" se utiliza como adjetivo para definir la situación de desventaja de unos grupos de población frente a otros. Encontramos un ejemplo del uso del término en la descripción de la situación de un grupo de población víctima de abusos.

Amnistía Internacional estimó que a finales de 2006, había cerca de 360.000 emigrantes

trabajando en Corea del Sur, procedentes de al menos 90 países, siendo los principales Bangladesh, China, Indonesia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Vietnam. El 95 por ciento de los emigrantes realizaban trabajos no cualificados. Un informe de Amnistía Internacional con fecha de Agosto 2006 define este grupo de población como “*vulnerables*”: “... A pesar de la puesta en práctica del “*Employment Permit System*”, que reconoce que los trabajadores inmigrantes tienen los mismos derechos que los coreanos, por un periodo de 2 años, los trabajadores emigrantes en Corea del Sur sufren discriminación a varios niveles. Tienen que trabajar más horas que la mayoría de los trabajadores coreanos, reciben salarios menores, se les niega el derecho a formación de sindicatos, y sufren riesgo de abuso físico y verbal en el puesto de trabajo. Dentro de la vulnerabilidad de la comunidad de los trabajadores emigrantes en Corea del Sur, la situación de las mujeres emigrantes es particularmente *vulnerable*...” (Amnistía Internacional, 2006).

3.2.8 Vulnerabilidad a la pobreza

El término vulnerabilidad se ha aplicado en los últimos años a los estudios de pobreza, y ha introducido una perspectiva dinámica sobre el concepto, superando planteamientos tradicionales estáticos. El concepto de “ser pobre” se sustituye por el de “ser vulnerable a ser pobre”, de modo que la vulnerabilidad no se refiere al estado actual de un hogar con respecto a una línea de pobreza establecida, sino al riesgo del hogar de ser pobre en un futuro. En el concepto dinámico de pobreza la inclusión del factor tiempo es determinante.

“... Una nueva medición de la pobreza crónica es necesaria, la alta *vulnerabilidad* a ser pobre. Permanecer bajo la línea de la pobreza, sufrir a largo plazo limitaciones estructurales como ubicación, educación pobre o enfermedad, que hacen más difícil salir de la pobreza...La *vulnerabilidad* de un hogar puede ser definida como la probabilidad de estar bajo la línea de pobreza en un año determinado... hay un alto nivel de transitoriedad

en la pobreza con alto número de hogares experimentando uno o más años de pobreza... Comparte la ventaja de medición atemporal de los niveles de consumo al basarse en una medición de nivel de bienestar medio en lugar de medidas para un periodo establecido. ...A pesar del papel que las características demográficas y la educación desempeñan en determinar la *vulnerabilidad*, es la localización geográfica (junto con el acceso a la tierra para los pobres crónicos) la que tiene mayor efecto en la *vulnerabilidad*. Vivir en una colina incrementa la vulnerabilidad en torno al 0,04 para los pobres crónicos y no crónicos. Vivir en un área montañosa incrementa la *vulnerabilidad* entre 0,05 y 0,07... Además, la política en este periodo ha ignorado el papel del capital humano en determinar la *vulnerabilidad*. Nuestros resultados reflejan que la educación es una pieza determinante de la *vulnerabilidad*. El bajo nivel educativo del jefe del hogar incrementa la vulnerabilidad, sobre todo para los pobres crónicos, y el bajo nivel educativo de las mujeres en el hogar está fuertemente asociado con una mayor *vulnerabilidad*. (McCulloch, Neil; Calandrino, Michele, 2003).

El riesgo es otro elemento nuevo asociado al concepto de *vulnerabilidad a pobreza*. Los hogares que se encuentran en situación de pobreza hoy, son vulnerables a riesgos como una mala cosecha, la pérdida de empleo, enfermedad, que pueden agravar su situación. Este aspecto de vulnerabilidad no es capturado cuando la pobreza es definida en función de la falta de gastos de consumo a partir de la línea de pobreza.

“...La *vulnerabilidad* se define como el riesgo de un hogar de caer en la pobreza en el futuro, y proponemos una medida empírica simple que permite establecer una “*vulnerabilidad a la línea de pobreza*”...Mientras las medidas cuantitativas propuestas no empiezan a capturar todas las complejas, múltiples, dimensiones del concepto de vulnerabilidad, esta medida al menos empieza a poner la vulnerabilidad a la par de las medidas de pobreza de interés en líneas de análisis y política...mientras la *vulnerabilidad* es un concepto complejo, para empezar la cuantificación debemos tanto simplificar como

usar lo que está medido. Definimos nuestra medida empírica de vulnerabilidad como el riesgo del hogar de caer en la pobreza al menos una vez en un futuro cercano. Esto significa que la vulnerabilidad de un hogar es medida como probabilidad, por lo tanto, los hogares tienen un mayor o menor grado de vulnerabilidad. Como el futuro es incierto, la magnitud de la vulnerabilidad alcanza un nuevo horizonte, por tanto la vulnerabilidad sobre una semana será muy baja, sobre un año mayor, y sobre varios años mayor aún... (Suryahadi, Asep; Sumarto, Sudarno, 2000)

El concepto de vulnerabilidad introduce un enfoque de análisis de procesos temporales y espaciales dinámicos.

“...Es importante distinguir entre pobreza, *vulnerabilidad* y bienestar. Aunque la *vulnerabilidad* es a menudo usada como sinónimo de pobreza, no es simplemente otro sinónimo de pobreza. Ya que, mientras la pobreza es estática, la *vulnerabilidad* es un concepto dinámico. .. *Vulnerabilidad* no es lo mismo que pobreza. Significa no falta o necesidad, sino falta de defensa, inseguridad y exposición a riegos, shocks, y estrés.... La vulnerabilidad ha sido curiosamente relegada del análisis y la política, quizá por la confusión con pobreza... Los conceptos locales de pobreza y *vulnerabilidad* hacen referencia a valores fundamentales y derechos y necesidades básicas. Estos varían substancialmente entre y desde diferentes grupos sociales y también entre diferentes áreas espaciales... La política social provee un marco conceptual distinto para el análisis de las causas de la pobreza. Identifica la importancia de entender la pobreza en términos de procesos sociales, en vez de indicadores estáticos. Reconoce que la pobreza esta contextualizada y es consecuencia de la interrelación de factores a nivel individual, de hogares y a nivel de comunidades...

...Las medidas de pobreza por tanto necesitan reconocer indicadores de *vulnerabilidad* y bienestar centrados en el individuo, los hogares y las comunidades... mientras que el

análisis económico tiende a centrarse en individuos o indicadores de función simple de hogares, el análisis social reconoce que centrarse en un conjunto de indicadores hace que se pierda el hecho de las interrelaciones entre los tres niveles que determinan lo que la pobreza significa para hombres, mujeres y niños de bajos ingresos... Las medidas de pobreza a nivel individual, de hogar y de comunidad que se centran en indicadores de *vulnerabilidad* y bienestar también requieren metodologías de búsqueda que van mas allá de las estadísticas de hogares y que incluyen enfoques que incorporan técnicas tanto cuantitativas como técnicas cualitativas de antropología y sociología...". (Moser, Caroline, 1993).

3.2.9 Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria

Los estudios emarcados en la cooperación internacional han creado conceptos dinámicos a partir de marcos conceptuales novedosos, donde el concepto de vulnerabilidad se emplea de forma transversal para distintas temáticas. Un ejemplo es el concepto de "*vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria*" de WFP⁵⁸. La inseguridad alimentaria está generada por procesos en los que intervienen distintas variables, las poblaciones se definen como "vulnerables" al sufrir la inseguridad alimentaria.

"...En general, incluso en los mejores años, las cosechas familiares no cubren todas las necesidades alimentarias anuales de la familia. Las poblaciones rurales, sobre todo en Malawi, han decidido desde hace tiempo vender su fuerza de trabajo antes que invertir y depender exclusivamente de su propia producción agrícola, demasiado aleatoria. Encontramos habitantes de Malawi en las minas de África del Sur y de Zambia o en las grandes granjas de Zimbabwe y de Malawi. La producción agrícola familiar se ha visto reducida a una función de complemento a los beneficios sacados de su trabajo. En general, este sistema ha funcionado sin que haya habido crisis alimentaria, ya hayan sido

⁵⁸ World Food Programme UN, Programa mundial de alimentos de Naciones Unidas.

buenos o malos años...Sin embargo, el crecimiento demográfico ejerce una presión cada vez más fuerte sobre la función de la familia y sobre el mercado del empleo, y expone a las familias más pobres a los cambios del mercado de trabajo y a las fluctuaciones de los precios de los productos alimentarios, del abono y de las semillas. La dependencia de las poblaciones de un mercado caótico es una de las principales fuentes de su *vulnerabilidad*. Las familias no tienen casi ningún recurso para hacer frente a cualquier imprevisto importante, inflación o desempleo persistente...Para paliar la *vulnerabilidad* de las poblaciones, los gobiernos han puesto en marcha un sistema de regulación de mercado que, con las importaciones (oficiales o no) de los comerciantes, permiten mantener precios accesibles para la mayoría de la población. Los gobiernos (a través de su “Grain Market board” para Zimbabwe y Malawi) redistribuyen el excedente de producción de las zonas con excedentes hacia las zonas deficitarias, a precios subvencionados...”. (Acción Contra el Hambre, 2004).

El anexo 3.1 *Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Guatemala 2002* muestra el diagnóstico de la situación del país realizado por WFP y el gobierno del país con este enfoque.

3.2.10 La vulnerabilidad para definir el objeto de la ayuda internacional

La cooperación internacional utiliza cada vez más el término de “poblaciones vulnerables” para identificar el grupo de población objeto de ayuda. El término se aplica a grupos de población de distinto perfil, la “vulnerabilidad” es la característica que hace necesaria una intervención. A continuación se presentan dos ejemplos del uso del concepto. En el primer ejemplo se definen los grupos de población considerados “vulnerables” a escala mundial como *“los más afectados por la degradación ambiental, amenazas naturales o la erupción de conflictos violentos...los que probablemente sufren más las consecuencias en*

forma de muerte o desplazamiento y la pérdida sistemática del desarrollo ganado... la pandemia del SIDA....”.

“...Protegiendo a los *vulnerables*. Los objetivos de desarrollo del Milenio, desastres, reducción de riesgos y crisis complejas: creando los lazos humanitarios... En la Declaración del Milenio, los líderes del mundo declararon su compromiso para asegurar que los niños y toda la población civil que sufren desproporcionadamente las consecuencias de los desastres naturales, genocidio, conflictos armados y otras emergencias humanitarias reciban toda la asistencia y protección de forma que puedan reasumir una vida normal lo antes posible. Los llamamientos hechos en la Declaración en relación con la protección de los *vulnerables* son más importantes que nunca por mantener la visión de un mundo más pacífico, próspero y justo del que fue articulado en el Congreso del Milenio hace 4 años. Después de todo, los *vulnerables* y los que sufren opresión son los más afectados por la degradación ambiental, amenazas naturales o la erupción de conflictos violentos. Ellos son los que probablemente sufren más las consecuencias en forma de muerte o desplazamiento y la pérdida sistemática del desarrollo ganado. Los esfuerzos de alivio del grupo formado por Naciones Unidas, La Cruz Roja y las ONGs⁵⁹, están, en principio dedicados a aquellos que son más *vulnerables*...

...La pandemia del SIDA⁶⁰ es otra forma de recordar la importancia de medidas preventivas concretas para reducir las amenazas a la seguridad, salud y bienestar de las poblaciones *vulnerables*. El SIDA no es un fenómeno a corto plazo, sino que tiene implicaciones a largo plazo que incrementan la vulnerabilidad de las comunidades afectadas por generaciones. Al mismo tiempo, la *vulnerabilidad* por conflicto continúa extendida. Incursiones violentas en la región de Darfur de Sudán han desplazado al menos un millón de personas dentro de Sudán y Chad...”. (Naciones Unidas, 2004).

⁵⁹ ONGs Organizaciones No Gubernamentales.

⁶⁰ SIDA Síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

En el segundo ejemplo se definen como *vulnerables* a los “*desplazados internos por la guerra*”, los “*refugiados*” y las “*víctimas de la sequía*”. Es interesante en este ejemplo que los hogares identificados como vulnerables son aquellos “*cuya situación de empobrecimiento es certificada por los consejos comunales*”, de modo que el concepto de vulnerabilidad es definido en el contexto local.

“... Se espera que el programa se extienda a través de la introducción de comida para niños menores a través de puestos de salud, y el inicio de un proyecto piloto para distribuir cupones a los más *vulnerables*. Sesenta por ciento, 1,7 millones, de la población de Eritrea (2.464,000), viven en zonas endémicas de malaria. Un 18 por ciento de ellos (unos 576.000), del grupo en riesgo son niños menores de 5 años, y 22 por ciento (373.000) son mujeres en edad fértil entre 15 y 45 años. La tasa de mortalidad de niños que mueren en los hospitales por malaria es de 7,4 por ciento; estos dos grupos identificados son los más *vulnerables*... Prioridad para el empleo en este tipo de programas se da a los miembros de la comunidad con mayor inseguridad alimentaria. Pero, parte es distribuido de forma gratuita por la Comisión de alivio y reconstrucción de Eritrea (ERRC) a un limitado grupo de hogares *vulnerables* y necesitados cuya situación de empobrecimiento es certificada por los consejos comunales de las comunidades, y a refugiados que llegan de Sudán y desplazados internos de la guerra reciente con Etiopía. ERRC estima que el total de las necesidades y provee ayuda alimentaria para los grupos *vulnerables*, incluyendo aquellos expulsados de Etiopía, los desplazados de la guerra, las víctimas de la sequía...”. (Beyene, Michael 2001).

3.2.11 Vulnerabilidad económica de los Estados isla

En la definición de la vulnerabilidad económica de los estados isla el componente territorial es clave, ya que la vulnerabilidad deriva de la localización y las características geográficas específicas de los estados.

“... Las deliberaciones de la reunión de Malta llevaron a una resolución de la ONU⁶¹ reconociendo que además de los problemas generales que afectan a los países en vías de desarrollo, los países – isla en vías de desarrollo sufren limitaciones adicionales derivadas de la superposición de factores como el tamaño pequeño, localización remota, dispersión geográfica, *vulnerabilidad* a desastres naturales y mercado interno muy limitado...La Asamblea General, en su 47 sesión, resolvió convocar una conferencia sobre el desarrollo sostenible de los Estados – isla de tamaño pequeño (A/Res/47/189 of March 10 1993). El programa de Acción de la conferencia global, mantenido en Barbados en Abril de 1994 contenía una sección recomendando la construcción de un Índice de Vulnerabilidad...”. (Briguglio, Lino 1995).

Según el estudio que se presenta como ejemplo los Estados-isla en desarrollo presentan vulnerabilidades estructurales definidas por sus características territoriales.

- Tamaño pequeño, que puede ser definido por el área o por la población total. El tamaño pequeño se considera un factor negativo desde el punto de vista económico debido a la limitación de recursos naturales y procesos industriales y la fuerte dependencia de importaciones; además imponen limitaciones en las posibilidades de intercambio de importación – exportación, reducido mercado interno y dependencia de las importaciones, limitada habilidad para influenciar en los precios domésticos y para explotar la economía de escala, limitaciones de la competencia doméstica, y problemas de la administración pública.
- Insularidad y ubicación remota: alto coste del transporte, incertidumbre sobre los suministros.
- Disposición hacia desastres naturales con alto coste per cápita en daños, degradación ambiental. (Briguglio, Lino 1995).

⁶¹ ONU – Organización de Naciones Unidas.

3.2.12 Vulnerabilidad, amenazas y desastres

Hay muchas variantes del análisis de la interrelación entre vulnerabilidad, amenazas y desastres, según la distinta naturaleza de cada elemento. Los estudios sobre el tema se han centrado de forma tradicional en las amenazas del medio natural, en los últimos años en amenazas antrópicas.

“...La *vulnerabilidad* es percibida de forma general como la predisposición de las sociedades de ser afectadas y la incapacidad de hacer frente a los desastres... Amenaza es la probabilidad o posibilidad de que un evento externo se manifieste en un área geográfica concreta en un intervalo de tiempo. Las amenazas pueden ser clasificadas como naturales, en el caso de terremotos, erupciones volcánicas o huracanes; tecnológicas en el caso de explosiones... escape de productos químicos tóxicos, y como sociales o inducidas por el hombre en el caso de revueltas sociales, o ataques terroristas... Para finalizar, un nuevo tipo de amenazas emergente, denominadas socio naturales, que engloban aquellas que han sido creadas o engrandecidas como resultado de la acción humana: cambio climático como el resultado de quemas de rozas, incendios y emisiones industriales de gases; derrumbes debido a la deforestación de montañas y elevaciones de terreno con alta pendiente, y salinización como resultado de sistemas de riego de suelo de diseño pobre, son ejemplos típicos...”. (Villagrán de León, Juan Carlos 2006).

3.3 Los rasgos de la Vulnerabilidad territorial

El análisis realizado hasta este apartado lleva a perfilar la definición de la vulnerabilidad territorial como la vulnerabilidad del binomio territorio y sociedad analizada desde el marco de la cooperación internacional. En este apartado se describen rasgos de la

vulnerabilidad territorial identificados con la aplicación del análisis territorial a realidades contemporáneas que son objeto de la cooperación internacional.

En esta Tesis se opta por llegar a una definición de la vulnerabilidad territorial de forma deductiva. Para responder a la pregunta ¿qué es la vulnerabilidad territorial? se responde a ¿cuáles son los rasgos de la vulnerabilidad territorial? Los rasgos son las “distintas naturalezas” que originan la vulnerabilidad territorial, que se combinan, superponen y entrelazan. Territorio y sociedad se interrelacionan a través de distintas esferas que se superponen y guardan el equilibrio del sistema territorio - sociedad. Las naturalezas de la vulnerabilidad territorial provienen de las distintas esferas. Las distintas naturalezas identificadas con los estudios de caso son la naturaleza política, institucional, social, cultural y la estadística.

La vulnerabilidad es un concepto dinámico vinculado al factor tiempo y a la historia, el concepto de vulnerabilidad territorial debe entenderse en un marco temporal concreto. El término vulnerabilidad vincula pasado, presente y futuro. El pasado define características estructurales, el presente el contexto territorial y temporal, y pasado y presente determinan el futuro. A continuación se presenta una serie de estudios de casos breves de interés para la cooperación internacional, en los que se conceptualizan los “rasgos de la vulnerabilidad territorial” como distintas naturalezas.

3.3.1 Emigrantes norcoreanos en China, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza política

La vulnerabilidad política se produce desde las distintas esferas políticas, local, exterior, bilateral o multilateral. En el caso de la situación de los emigrantes norcoreanos en China, la raíz de la vulnerabilidad política que afecta a los exiliados está en los acuerdos de política bilateral entre los dos gobiernos implicados.

“... De forma periódica, la policía en China barre las zonas donde coreanos del Norte indocumentados trabajan y residen, arrestan y deportan emigrantes y refugiados. En la llegada a Corea del Norte son detenidos en una cárcel o centros de detención/interrogación. En Corea, una cárcel llamada *ka-mok*. Tanto la policía regular, *In-min-bo-an-seong* (People’s Safety Agency⁶²), y la *Kuk-ga-bo-wi-bu* (National Security Agency⁶³) tienen cárceles de ese tipo en las provincias fronterizas entre Corea del Norte y China. Además de la tortura durante los interrogatorios, y los altos niveles de muertes en detención reportados por personas detenidas, las coreanas embarazadas en los centros de detención enfrentan de forma sistemática infanticidio y abortos forzados por razones étnicas...”. (Hawk, David 2003).

El problema de los coreanos del Norte exiliados en China es un ejemplo de vulnerabilidad de naturaleza política. Los exiliados emigran por motivos políticos pero en lugar de asilo se enfrentan a medidas que son definidas como violación de derechos humanos por organismos de cooperación internacional. Los exiliados de Corea del Norte escapan de un régimen totalitario pero en China⁶⁴ no reciben asilo político y además son perseguidos y deportados al país del que han escapado (en violación de la ley internacional de asilo político). El estudio *“The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response”* (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2004) realiza un análisis en profundidad de la situación. El estudio destaca la situación de vulnerabilidad política de una realidad denominada “crisis oculta”.

La raíz de la vulnerabilidad política está en la negación del estatus de refugiado, que impide la puesta en marcha del sistema de protección internacional. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (UNHCR) desempeña un papel principal en la definición del estatus de refugiado. Refugiados de distintas nacionalidades pueden acudir

⁶² Agencia de Seguridad del pueblo de Corea del Norte.

⁶³ Agencia Nacional de Seguridad de Corea del Norte.

⁶⁴ China es el principal destino para los exiliados del régimen totalitario de Corea del Norte.

a las oficinas de UNHCR en China, solicitar el estatus de refugiado, y permanecer con asilo en China, pero a los coreanos del Norte no se les permite. Corea del Norte y China firmaron en 1986 un acuerdo denominado “*Protocolo mutuo de cooperación para el mantenimiento de la seguridad nacional y el orden social en las zonas de frontera*”. Este acuerdo respalda la expulsión a Corea del Norte de los refugiados por parte de las autoridades chinas⁶⁵. Para Naciones Unidas, este marco político - legal viola la Convención de la ONU para Refugiados.

Con la hambruna de 1995 en Corea del Norte y la llegada masiva de refugiados, China decidió que los coreanos del Norte no serían considerados refugiados sino emigrantes económicos. El interés de China por ocultar el problema político, ha llevado a prohibir la presencia de UNHCR en la frontera entre los dos países para evaluar la situación desde el año 1999, lo que supone una violación de la Convención sobre Refugiados. La vulnerabilidad de naturaleza política repercute en la fragilidad de la situación de la población de refugiados que sufren agresiones y abusos, que se traduce, según los estudios de organizaciones internacionales, en arresto, riesgo de deportación, abuso en las condiciones laborales, o tráfico humano de mujeres.

3.3.2 Enfermos de SIDA en República Dominicana, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional

Conocimiento de la enfermedad - Los últimos datos de ONUSIDA⁶⁶ indican que cerca de 33,2 millones de personas viven con el virus de Inmuno - deficiencia adquirida (VIH). Mientras el número de personas que mueren a causa de la enfermedad ha descendido a 2,1 millones en los últimos 2 años, el SIDA sigue siendo una de las primeras causas de

⁶⁵ A nivel local China aprobó una ley en la Provincia china de Jilin para deportar a los “emigrantes ilegales”.

⁶⁶ Fuente: Información circulada por ONUSIDA a la Agencias y Programas de Naciones Unidas el 20 Noviembre de 2007.

muerte en el mundo. El número de infecciones nuevas por año ha bajado y en 2007 fue de 2,5 millones de casos frente a 3,2 millones en 2001.

Los principales problemas identificados en el avance de la lucha contra el SIDA son la falta de acceso a las pruebas médicas voluntarias para conocimiento de la enfermedad y la falta de atención médica. La prevención es el pilar básico de la respuesta al SIDA pero a nivel mundial, sólo un quinto de la población que lo necesita tiene acceso a servicios de prevención (ONUSIDA, 2004). El conocimiento de la enfermedad es clave para la prevención, porque como consecuencia se produce una reducción en el contagio. La toma de conciencia de la enfermedad puede además producir que la sociedad presione a las instituciones. Un ejemplo es el caso de Brasil, donde, ante la presión social, el SIDA fue declarado un problema de Salud Pública, y a partir de ese momento el gobierno empezó a presionar a las industrias farmacéuticas para lograr el suministro de medicamentos antirretrovirales a precios asequibles. Otro caso es el de República Dominicana (año 2002) donde la sociedad civil demandó al sistema de Salud Pública por la falta de acceso a los medicamentos. La toma de conciencia de población enferma de SIDA de la enfermedad tiene una repercusión social que puede tener un impacto institucional como en el caso de Brasil y República Dominicana.

Acceso a las pruebas médicas en República Dominicana - La tasa VIH en la República Dominicana es del 2,5 por ciento en la población adulta (USAID, 2007). ¿Qué población tiene SIDA? ¿Qué población tiene SIDA y es consciente de ello? Las personas afectadas por la enfermedad pueden ser conscientes al acceder a los resultados de pruebas médicas en un centro de salud. Las siguientes preguntas llevan a analizar la naturaleza institucional de la vulnerabilidad territorial: ¿cuántos centros de salud existen?, ¿dónde se localizan?, ¿son accesibles para la población?, ¿bajo qué condiciones realizan la prueba del SIDA?, ¿qué grado de accesibilidad a la prueba tiene la población? Existen distintos factores que condicionan la falta de acceso a los resultados de las pruebas del SIDA en

República Dominicana. En primer lugar el país carece de servicios médicos suficientes para la realización de pruebas médicas de la enfermedad. Antes de 2002, sólo existían servicios médicos de consejería sobre el VIH en 14 centros de salud. En el 2002, un proyecto de la Agencia de Desarrollo de Estados Unidos (USAID) creó 100 servicios de exámenes y consejería voluntaria en 63 hospitales públicos, 17 centros privados y 20 ONGs y formó a 361 consejeros en orientación individual básica previa y posterior a la toma de exámenes⁶⁷ (V. Márquez, Patricio y Emilio Montalvo, Luis 2004).

A la falta de centros médicos especializados hay que añadir la mala calidad del servicio técnico en los centros médicos que ofrecen la prueba del SIDA, que puede condicionar la calidad de los resultados de las pruebas. La página web de salud del Banco Mundial identifica el problema de los “*laboratorios incompetentes*”⁶⁸ a raíz de un estudio de campo realizado en el país.

Laboratorios incompetentes - “...El trabajo de campo evidenció que varios laboratorios de hospitales regionales (sobretudo en las provincias de La Vega y Dajabón) son ruines y negligentes. A los bioanalistas nos les queda otro remedio que usar abanicos por la falta de aire acondicionado, lo que hace que circule polvo que puede contaminar las muestras. Para proveer servicios apropiados es necesario aumentar los sueldos y mejorar las condiciones de trabajo para quienes laboran en dichos centros...”. (Página web de Salud del Banco Mundial, 2007).

Otro factor que limita el acceso al conocimiento del SIDA es el problema de acceso físico a los resultados de las pruebas de diagnóstico de la enfermedad. Pese a que la Administración facilita el acceso a las pruebas para una población de alto riesgo como

⁶⁷ Como resultado del proyecto, según el informe de Patricio V. Márquez y Luis Emilio Montalvo (2004), en el año 2003, la mitad de las mujeres embarazadas que recibieron atención en servicios de salud públicos se hicieron el examen del VIH mediante pruebas de diagnóstico rápido.

⁶⁸ Datos publicados en el año 2007, la fecha del estudio no está señalada.

son las embarazadas a través de la exoneración del pago, el problema de acceso persiste para mujeres que no pueden cubrir el coste del transporte hasta el centro de salud.

“...Las autoridades han proporcionado pruebas rápidas de VIH a hospitales y maternidades del país a través del programa nacional de prevención de la transmisión vertical, exonerando el pago a las embarazadas. De todas formas se están haciendo pocos esfuerzos para entregar a tiempo los resultados a las embarazadas. En las visitas realizadas a determinados centros se determinó que muy raras veces entregaban los resultados el mismo día...En algunos centros que procesan un gran volumen de pruebas, los médicos y autoridades hospitalarias se quejan de que más de la mitad de las mujeres no vuelven por los resultados. En muchos casos las embarazadas más pobres no pueden costear el precio del transporte hacia el hospital. Y generalmente los servicios sólo están disponibles en días específicos o durante horarios limitados de la mañana... Todas las que resultan ser VIH positivas son enviadas juntas a otro lugar en busca de servicios de seguimiento, y luego ser enviadas a otras instalaciones para realizarse las pruebas de CD4 (si es que son suficientemente dichosas o persistentes en llegar a hacerse la prueba)...”(Página web de Salud del Banco Mundial, 2007).

La falta de laboratorios, de calidad de las pruebas, y las dificultades de acceso a los centros de salud, son factores que definen la naturaleza institucional de la vulnerabilidad territorial.

Emigración y SIDA - República Dominicana al igual que muchos países en vías de desarrollo es emisora de emigrantes. Entre las formas de control sobre la emigración de los países receptores de emigrantes, hay países que han impuesto pruebas de SIDA obligatorias. El informe de ONUSIDA 2004 describe la situación de vulnerabilidad de naturaleza institucional que las medidas han generado y las consecuencias territoriales

vinculadas a la emigración. El texto a continuación recoge los puntos principales del estudio.

“...El conocimiento del estado serológico respecto del VIH es la puerta de entrada para el tratamiento del SIDA, y también se ha constatado que tiene beneficios para la prevención; no obstante, el alcance actual de los servicios de pruebas del VIH es escaso, y la aceptación suele ser baja, a causa principalmente del miedo al estigma y a la discriminación...Un número creciente de personas VIH-positivas está migrando hacia los países de Europa. Varios países han priorizado el asesoramiento y pruebas voluntarias, la atención y el tratamiento para los emigrantes y solicitantes de asilo infectados por el VIH. Pero otros han optado por las pruebas obligatorias y la expulsión. Esto es especialmente cierto en el caso de emigrantes que planean permanecer en el país de acogida durante más de 6-12 meses...Algunos países expulsan a los inmigrantes VIH-positivos de inmediato, mientras que otros insisten en que tales individuos tienen los medios necesarios para financiarse su propio tratamiento y atención mientras están en el país...La situación de ilegalidad de los inmigrantes hace que éstos no quieran someterse a las pruebas de VIH para evitar la repatriación. Estos hechos han generado un debate moral en países desarrollados...

...En el Reino Unido, este debate alcanzó su punto álgido en 2003, cuando se reveló que, según las estimaciones, el 80 por ciento de las nuevas infecciones heterosexuales por el VIH se habían contraído en África Subsahariana. Una gran cobertura en los medios de comunicación señaló que los solicitantes de asilo estaban absorbiendo demasiados servicios públicos, lo que condujo a la petición de pruebas obligatorias del VIH para todos los inmigrantes...Como respuesta, la Comisión Parlamentaria sobre el SIDA y su homóloga sobre los refugiados celebraron una serie de consultas para investigar la cuestión. El informe final llegó a la conclusión de que las pruebas y la expulsión no eran prácticas ni deseables por motivos de derechos humanos y salud pública. Se recomendó

que el gobierno se atuviera a las directrices reconocidas contra las pruebas obligatorias, pero fomentando al mismo tiempo las pruebas voluntarias para asegurar un mayor acceso al tratamiento y atención.... (ONUSIDA, 2004).

3.3.2 Datos de encuestas, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística

Las encuestas son una herramienta principal para la elaboración de diagnósticos de necesidades y la identificación de intervenciones en el ámbito de la cooperación internacional. Las encuestas se emplean para analizar distintas temáticas, desde encuestas para identificar la tasa de mortalidad en campos de refugiados hasta encuestas de salud reproductiva, medios de vida o niveles de ingreso, que se emplean para definir políticas de intervención en materia de desarrollo. En contextos territoriales donde a menudo no existen otros datos, los datos procedentes de encuestas se convierten en muchos casos en los únicos datos disponibles para el planificador.

Problemas de acceso a las zonas de estudio, de “cocina estadística” o de falta de datos, hacen que en muchas ocasiones se utilicen datos generados con encuestas que no han incluido la realidad de análisis en el marco muestral. En este apartado se analiza este rasgo de la vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística.

Las encuestas son diseñadas con la aplicación de reglas de la teoría estadística. Un problema principal en torno a los estudios sociales es la falta de conocimientos técnicos de investigadores y gestores sobre los principios de la estadística, que crea un contexto en el que la “cocina estadística” no es identificada. La cocina estadística puede definirse como el empleo de técnicas estadísticas para alcanzar y justificar resultados definidos a priori.

Mientras los estudios aportan detalles sobre la metodología empleada, los receptores o usuarios de los datos en general carecen de los conocimientos técnicos para evaluar la calidad de la metodología aplicada. La falta de capacidad crítica para evaluar los métodos de la estadística aplicada hace que ha menudo datos "cocinados" sean empleados como válidos. En el marco de la cooperación internacional, donde a menudo un conjunto de limitaciones hace que los datos disponibles sobre una realidad territorial sean escasos, existe la tendencia a considerar que cualquier dato es siempre "mejor que nada". En este sentido, es común encontrar estudios basados en encuestas que aunque "no representen el territorio X", se utilizan porque "es la única información disponible sobre el territorio X". De modo que el dato disponible se convierte en "aceptable" ante la ausencia de otros datos. Openshaw realizó varios estudios en los que analizaba la "falacia ecológica" o unidad espacial modificable, muy en relación con lo que se expone (Openshaw Stan and P.J Taylor 1981). A continuación se narra un ejemplo vivido en primera persona que ilustra este problema.

Después de las inundaciones que causaron grandes daños en Corea del Norte en Agosto de 2007, una Agencia de Naciones Unidas⁶⁹ realizó una encuesta como base para la focalización de un programa de asistencia nutricional terapéutica. Las restricciones impuestas por la falta de datos y las limitaciones impuestas por el gobierno en el diseño e implementación del estudio, tuvieron como consecuencia que la muestra final seleccionada no fuera representativa más que de los individuos de la propia muestra. Sin embargo, aunque en el informe final del estudio se especifica que "por limitaciones técnicas los datos del estudio no son representativos", ante la ausencia de otros datos, los directivos de la organización interpretaron los datos como representativos de la región donde la muestra fue seleccionada.

⁶⁹ Se opta por emitir el nombre de la Agencia que realizó el estudio, ya que este no ha sido publicado, y se trata de información interna de Naciones Unidas.

La complejidad de los conceptos y los cálculos para los usuarios de datos no familiarizados con la teoría estadística hace que la evaluación de la representatividad de los resultados de la encuesta de la población objetivo sea difícil. En la selección de la muestra y la implementación de la encuesta se producen varios tipos de errores que afectan el grado de representación de la realidad. Los tipos de errores se dividen en: error de muestreo (“sampling error” en inglés) y el error de no muestreo (“sampling bias” en inglés). El anexo 3.2 *Errores de muestreo y de implementación de encuestas* presenta un resumen de tipos se realiza una presentación de los distintos tipos de errores.

3.3.3 Los parias en la India, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza social

El concepto de vulnerabilidad territorial de naturaleza social es muy cercano al de marginación social que es objeto de estudio desde la Sociología, la Antropología, la Geografía y otras ciencias. Desde el enfoque del análisis territorial interesa analizar su vinculación con el territorio, la historia, y las esferas del sistema formado por el binomio territorio y sociedad. En la situación de los parias en la India encontramos un ejemplo de vulnerabilidad territorial de naturaleza social. Se trata de un caso en un territorio concreto, la India, en el que la mezcla de cultura, religión, y estructuras de poder social llevó a la creación de un sistema de clases sociales con un componente de marginación social importante. Destacan además las fuertes raíces histórico - sociales creadas que hicieron que el sistema se mantuviera hasta el siglo XIX.

Raíces de la vulnerabilidad social

Yo busco a Dios, ¿a quién debería escuchar?

Hice templos de piedra, excavé a Dios en la piedra

Pero los sacerdotes son como la piedra,

Ellos encierran a Dios.

¿A quién escucharé?

Nosotros nacimos intocables

Por nuestras deudas

Salmo dalit

El término dalit o “roto en pedazos” (*“crushed underfoot”*) es la versión contemporánea del término intocable (Ghose, Sagarika, 2003). *“Aunque el sistema de castas los conoce como intocables, ellos y ellas prefieren denominarse dalits (oprimidos en hindi) para reflejar la discriminación y sometimiento del que son víctimas”* (UNICEF, 2003). El término paria procede de una casta del sur de la India, los “paRaiyar”, “los del tambor” (paRia) que anuncian el acontecimiento de una muerte.

El sistema de castas original de la India se basa en el principio de la religión Hindú del Karma, por el que las personas nacen con unas características determinadas por su actuación en vidas anteriores. El sistema de castas dividía a la sociedad en cuatro castas o clases sociales diferenciadas por el grado de pureza de la persona, a su vez definido por el nacimiento en el seno de una familia, que colocaría a la persona en una casta en la que debería permanecer hasta la muerte. El sistema fue definido en el *Drama Sastra*, piedra angular de la religión hindú de hace más de 2.000 años, y por el legislador Manu en el denominado *Código Manu*. Un himno del texto religioso *Purusasukta* de la *Rg Veda*, explica cómo las cuatro clases sociales de la sociedad Hindú llamadas las cuatro varnas, colores o castas, proceden del cuerpo de *Brahma*. Las castas están jerarquizadas por orden en función del grado de pureza: los brahmanes que son sacerdotes y maestros nacen de la boca del Creador, los kshatriyas, nobles y guerreros nacen del brazo, los vaishyas, mercaderes y negociantes nacen del estómago, y los shudras, campesinos, obreros y artesanos nacen del pie. Los intocables nacen de fuera del cuerpo del *Creador* y pertenecen a una quinta categoría al margen de las castas, son el escalón más bajo de la sociedad.

En el texto religioso *Manusmriti*, los dalits son descritos como “contaminados”, de la misma forma que una mujer con la menstruación o una viuda. El dalit es “sucio” por nacimiento, y no puede salir de su estatus, es siempre sucio (Ghose, Sagarika, 2003) y ni siquiera pertenece al sistema de castas, están fuera del sistema. El sistema de castas dividía la sociedad según su contribución a ésta: los brahmanes interpretaban y enseñaban los textos sagrados, los kshatriyas defendían la sociedad, los vaishyas proveían de alimento, y los shudras servían a las otras castas. Los dalits realizaban trabajos “impuros” que implican contacto físico con sangre, excrementos y otras “corrupciones” del cuerpo, según el Código de Manu. El Código Manu también recogía las normas jurídicas que regían el sistema de castas y la vida de las personas desde su nacimiento hasta su muerte. Aunque la posición de cada casta puede variar en distintas regiones del país y con el tiempo, todas las etapas de la vida estaban condicionadas por el Código. La discriminación social justificada con las castas es interpretada como una construcción ideológica elaborada por los grupos de poder para afianzar y “mantener su monopolio sobre el capital cultural (conocimiento y educación), el capital social (situación y dominación patriarcal), el político (poder) y el material (riqueza)” (Dr. Guro, Gopal, 1999). El sistema de castas de la India se basó en la aceptación social de unos principios religiosos que fueron traducidos en un sistema de orden social que marginó durante milenios a una parte importante de la población (entre el 15 y el 25 por ciento del total⁷⁰). El último estudio de la organización Human Rights Watch destaca el componente importante de automarginación en el sistema:

“... Una de las razones principales de que persista el sistema de castas es que la noción jerárquica de bien social que perpetúa es legitimada por las propias categorías inferiores. Éstas reproducen dicha jerarquía cuando imitan los valores culturales de las castas superiores discriminando a las inferiores a la suya. Los sociólogos sostienen que hay más

⁷⁰ Datos del último estudio de Human Rights Watch (Dr. Guro, Gopal, 1999) indican que en el año 1999, los intocables representaban más de 160 millones de personas (15 a 25 por ciento de la población del país).

de 2.000 castas y sub-castas que se dividen de acuerdo con criterios laborales, sectoriales, regionales y lingüísticos. Incluso los dalits, pese a su condición de parias, se subdividen en otras castas. Esta proliferación favorece la discriminación tanto horizontal como vertical, haciendo que las relaciones sociales sean aún más rígidas...”. (Dr. Guro, Gopal, 1999).

Perfil de vulnerabilidad

Los datos más actualizados sobre la situación de los intocables de la India en el momento de redacción de la Tesis doctoral⁷¹, proceden de un estudio realizado por UNICEF en el año 2003.

- Cerca del 90 por ciento de las personas pobres y el 95 por ciento de las analfabetas en la India son intocables;
- Unos 40 millones de personas, en su mayoría intocables, trabajan forzosamente para pagar deudas contraídas tiempo atrás. De los 40 millones, 15 millones son niños y niñas que trabajan en condiciones de semi-esclavitud por ínfimos salarios;
- La mitad de los niños intocables (y el 64 por ciento de las niñas) no puede terminar la educación primaria debido en parte a que son humillados por sus maestros y maestras; La mayoría del trabajo infantil en la India se da entre niños y niñas intocables. (UNICEF, 2003).

Ocupación laboral - Con sueldos menores de 1 dólar americano al día (National Geographic News 2003), los trabajos tradicionales de los intocables han sido: esquiladores de vacas muertas, encargados de la limpieza manual de letrinas, barrenderos, trabajadores en el crematorio, tamborileros para anunciar muertes, encargados de retirar los animales muertos, agricultores sin tierra y limpiadores de

⁷¹ Junio de 2007.

letrinas. Los trabajos y salarios tradicionales de los dalits han contribuido a la marginación social del grupo al aislarles del sistema legislativo y judicial.

Educación - “Pese a la asistencia del estado en la educación primaria, los dalits presentan una tasa de abandono de la escuela alarmante. Las tasas se deben a la necesidad de los niños dalit de ayudar económicamente a sus padres, pero también a la pérdida de fe en la educación como un instrumento de cambio socioeconómico, y la discriminación y abuso que sufren en la escuela” (Narula, Smita, Macwan, Martin, 2001).

Violencia - Los dalits han sufrido de forma constante agresiones por parte de otras castas: “... Las cuatro personas vinieron y preguntaron: ¿de dónde eres? Les dije: soy de Kammappatti. Ellos preguntaron el nombre de mi pueblo, entonces supieron que era un Dalit... tres hombres me violaron...” (Human Rights Watch, 1999). El último informe de Human Rights Watch denuncia la violencia, los asesinatos y la impunidad de las castas superiores que han cometido crímenes contra dalits de forma constante, mientras la policía ha omitido su registro. En especial destacan las agresiones contra las mujeres dalits que han sufrido especialmente la agresión y violación sistemática por hombres de castas superiores, terratenientes y policías. De forma tradicional adolescentes intocables se han visto forzadas a la prostitución en nombre de una práctica religiosa que se da en el sur de la India conocida como “*devadas*”, que significa “sierva de Dios”. Estas jóvenes no se pueden casar y son forzadas a mantener relaciones sexuales con hombres de castas superiores.

Automarginación - Una encuesta realizada en 1996 a una muestra de doscientos cincuenta pueblos en el estado de Gujarat reflejó que muchos dalits a los que se les había ofrecido acceso a propiedad de la tierra a través de una reforma agraria no la aceptaron por miedo a las represalias de las clases sociales altas (Narula, Smita, Macwan, Martin, 2001).

Marginación social

“Sabemos que tenemos que mantenernos alejados de ellos (personas de casta superior) desde que nacimos”, afirma Rajesh, que va a cumplir 19 años...En los negocios de té, nos dan tazas diferentes, sucias y estropeadas, y estamos obligados a lavarlas. Hemos de caminar 15 minutos para llevar agua a casa porque no podemos abastecernos en los grifos de la aldea, que utilizan las castas superiores. No nos admiten en los templos y, cuando íbamos a la escuela, mis amigos y yo debíamos sentarnos fuera del aula. Los niños de casta superior ni siquiera nos permitían tocar el balón con que jugaban, por lo que nosotros lo hacíamos con piedras...A menudo, los códigos fueron perniciosos y violaron las reglas para favorecer a las castas superiores. Por ejemplo, en el norte de la India se obligaba a los intocables a anunciar su llegada con tambores y se estimaba que incluso su sombra ensuciaba. En el sur, algunos *brahmanes* decretaron que las castas inferiores debían permanecer a una distancia de 22 metros de ellos a fin de no contaminarlos...Pero esta discriminación basada en la casta tenía también una dimensión pragmática. Los intocables, sin acceso a la educación ni a los libros de los *brahmanes*, estaban autorizados a desarrollar sus propias aptitudes, por ejemplo en la agricultura o la obstetricia. Pero únicamente porque beneficiaba a las clases superiores. La casta se utiliza a menudo como un mecanismo de explotación económica... Aún hoy, no se permite que los dalits crucen la línea invisible de contaminación que separa su parte de la aldea de la que ocupan las castas superiores. Sin embargo, una mujer dalit, cuya mera sombra es impura, puede dar masajes a una mujer de casta superior a la que sirve. A su vez, a los hombres de casta superior no les importa violar a las dalits o tener relaciones con prostitutas de categoría inferior, aunque tocarlas por casualidad en la calle constituya un sacrilegio.... (Dr. Guro, Gopal, 1999).

Vulnerabilidad institucional - La constitución India de 1950 prohíbe la discriminación de castas, así como la práctica de la intocabilidad, aún así el Gobierno Indio aprobó una ley en 1989 conocida como "Ley de castas catalogadas y tribus catalogadas". La violencia

continúa contra los dalits hizo que en 1995 se aprobara la "Ley de Prevención de atrocidades" como mecanismo para proteger a los dalits.

En julio de 1997, Kocheril Raman Narayanan se convirtió en el primer intocable (dalit) elegido presidente de la India. La quinta parte de los escaños del Parlamento está reservada a los miembros de las castas "registradas" (término oficial para designar a los dalits), y algunos estados son gobernados por partidos poderosos basados en alianzas con castas inferiores. La conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la discriminación racial, xenofobia, e intolerancia relacionada, celebrada en Durban, Sudáfrica en Septiembre de 2001 igualó racismo con castismo. Pese a la oposición del Gobierno Indio que se oponía a la inclusión del caso de las castas en el orden del día de la Conferencia, las conclusiones fueron una condena abierta de la discriminación por casta o linaje identificándola como una violación de los derechos humanos.

3.3.4 Matrimonios infantiles, un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural

En la relación del binomio cultura y derechos humanos el factor tiempo es determinante. La consideración de lo que son derechos humanos evoluciona a la par que las civilizaciones en el tiempo, de modo que, lo que en un momento histórico es considerado como tradición, en otro momento puede ser definido como violación de los derechos humanos. En el siglo XXI conviven sociedades que están en distintos "tiempos históricos" respecto a la definición de los derechos humanos, y al mismo tiempo, en las sociedades conviven grupos con distintas interpretaciones de elementos de la tradición cultural. La cultura es una fuente de la vulnerabilidad territorial, ya que puede generar conflictos y situaciones de desventaja de sectores sociales. En el mundo contemporáneo existen muchos ejemplos de situaciones que son definidas como parte de la tradición cultural por la sociedad en la que se producen y como violación de los derechos humanos por

observadores externos, uno ejemplo es el caso del matrimonio infantil que se analiza en este apartado. Para la presentación del caso se emplea la definición de matrimonio infantil como: “*matrimonios formales e uniones informales en los que la niña que vive en pareja es menor de 18 años*” (UNICEF, 2001).

Perfil de vulnerabilidad

Dónde se producen - La práctica del matrimonio infantil de niñas es común en África Sub-sahariana y el Sudeste de Asia. En partes de Asia, Oriente Medio y África del Norte, el matrimonio de mujeres adolescentes es común en ciertos grupos. En el Sudeste de Asia el 48 por ciento (cerca de 10 millones) de mujeres jóvenes se casan antes de los 18 años. En África, el 42 por ciento, y en Latinoamérica y Caribe, el 29 por ciento (UNFPA, 2004).

¿Por qué se produce el matrimonio infantil?

“...El matrimonio infantil es un hecho cultural ligado con la historia y la tradición del país. En Nepal por ejemplo el Censo de 1971 refleja que el 2,4 por ciento de niños entre 6 y 9 años estaban casados... La pobreza es la principal causa de los matrimonios a edades tempranas, que es visto por los padres como una estrategia de supervivencia. Los padres con escasos recursos creen que el matrimonio infantil es la mejor salida para que sus hijas mejoren su estatus socioeconómico. Por un lado puede aliviarles económicamente, y también pueden mejorar su posición social al entrar a formar parte de la familia del esposo... Los padres también lo utilizan como medida de prevención de relaciones sexuales y embarazos... “. (UNICEF, 2001)

Según un estudio realizado con datos de encuestas de salud entre 1990 y 2001, las tasas de matrimonio infantil decrecen cuando se produce un incremento en escolarización y urbanización (Mensch, Barbara S., Singh, Susheela, Casterline, John B., 2005).

Consecuencias del matrimonio infantil - El título del estudio de UNICEF: *Matrimonio temprano, una práctica tradicional dañina* (UNICEF, 2005), refleja el diagnóstico negativo que el organismo realiza de la práctica cultural. UNICEF y otros organismos internacionales identifican una serie de efectos negativos en las niñas – mujeres como consecuencia del matrimonio infantil que son resumidos a continuación:

- Problemas psicológicos por el aislamiento y la reclusión en la familia del esposo donde reciben limitado apoyo social;
- Efectos negativos en la salud vinculados a la reproducción – Las mujeres sufren la presión de dar a luz de forma inmediata, y como consecuencia tienen embarazos y nacimientos tempranos.

“...Con poca autonomía y limitada movilidad, las mujeres jóvenes tienen poco acceso a los servicios de atención prenatal, lo que incrementa el riesgo de morbilidad y la mortalidad materna infantil. Las tasas de desnutrición entre las mujeres jóvenes también incrementan el peligro de muerte materno infantil. En Camerún, Etiopía y Nigeria, la mortalidad materno infantil entre las adolescentes menores de 16 años es 6 veces mayor que entre las mujeres de 20 a 24 años...” (UNFPA 2004).

“...En el estado de Kabbi, en el noreste de Nigeria, la edad media de matrimonio de las niñas es justo por encima de los 11 años, frente a la media nacional de 17 años (UNICEF 2005). Una de las consecuencias directas del matrimonio infantil para el grupo de edad de 10 a 15 años es la alta tasa de fístula vésico - vaginal; en Nigeria, donde la condición afecta a 150.000 mujeres, el 80 – 90 por ciento de los hombres se separan...” (UNICEF 2005).

- Relaciones sexuales tempranas y en gran medida forzadas.

- Incremento del contagio por HIVSIDA – a menudo, los padres creen que el matrimonio protege a sus hijas del contagio del SIDA, pero en la mayoría de los casos, las mujeres jóvenes inician relaciones sexuales a edades más tempranas que las solteras con hombres mayores en edad que presentan mayores tasas de infección de SIDA. La presión por la natalidad hace que no empleen preservativos.
- No acceso a educación – en la mayoría de los casos, las niñas o adolescentes deben abandonar la escuela al contraer matrimonio.
- Violencia y abandono – las mujeres que se casan jóvenes tienen más probabilidades de ser maltratadas o amenazadas por el esposo (UNFPA, 2004).

“...A menudo, las mujeres forzadas a casarse con un hombre mayor, sufren de forma prolongada violencia doméstica pero se sienten incapaces de dejar el matrimonio por la presión económica, la falta de apoyo familiar y otras circunstancias sociales. El suicidio es una de las salidas que encuentran a su situación...” (UNICEF, 2005).

- Incremento en la desigualdad de género – en la mayoría de los casos las mujeres jóvenes se casan con hombres mayores, o pasan a formar parte de la familia del esposo, lo que tiene como consecuencia que tengan poco poder de decisión en el hogar.

Ausencia de datos y estudios - No existen datos sobre el problema del matrimonio infantil a escala global que permitan conocer las dimensiones globales o establecer comparaciones, y hay pocos estudios específicos sobre el tema que profundicen en las consecuencias sociales del fenómeno.

“...Todavía, muchas niñas y menor número de niños contraen matrimonio sin ninguna oportunidad de ejercitar su derecho a escoger... Uno de los problemas para estudiar la

prevalencia de los matrimonios tempranos es que muchos no están registrados o no son oficiales, y por tanto, no están incluidos en un sistema estándar de colección de datos. Existen muy pocos datos sobre matrimonios de menores de 14 años, y menos sobre menores de 10 años. Con excepción de Bangladesh, que en la Encuesta de Demografía y Salud de 1996-1997 reflejaba un 5 por ciento de menores entre 10 y 14 años casados...estudios de caso a pequeña escala e información anecdótica completan el cuadro. Revelan que el matrimonio a edades muy tempranas esta más extendido que lo que los datos a nivel nacional sugieren. Las estadísticas nacionales a menudo dejan fuera tasas significativas de matrimonios muy tempranos en algunas regiones y entre algunos sub grupos de población... A pesar de los esfuerzos de los reformistas en el siglo XX, el matrimonio joven ha recibido poca atención de los movimientos pro derechos humanos de mujeres y niños. No ha habido virtualmente ningún intento de examinar la práctica como una violación de los derechos humanos en sí misma. Los niños y adolescentes casados a edades por debajo del mínimo legal se han convertido en invisibles como niños para las estadísticas... Hasta la fecha, la mayoría de los estudios en los efectos del matrimonio joven se han centrado en el sexo y el embarazo prematuro y el abandono de la escuela. Queda mucho trabajo por realizar por tanto, en cuanto al impacto de esta práctica...". (UNICEF, 2001).

3.4 Introducción a los estudios de casos

En el apartado anterior se presentaba el concepto de los “rasgos” de la vulnerabilidad territorial con pinceladas de análisis a partir de ejemplos que mostraban distintas naturalezas. Los capítulos 4, 5, 6 y 7 que forman la Parte II de la Tesis presentan estudios de casos en profundidad. Cada uno de los casos que se presentan en los capítulos fue definido a partir del conocimiento en profundidad de la realidad objeto de estudio. Y el conocimiento fue adquirido por la combinación de estudio, trabajo y la

experiencia de haber residido en los distintos países en los que se contextualizan los casos.

El trabajo de investigación de los estudios de casos fue realizado en años sucesivos, los capítulos se presentan siguiendo el orden cronológico. La investigación para el capítulo 4 (Nicaragua) fue realizada en 2002 y 2003, para el capítulo 5 (Honduras) entre 2000 y 2004, para el capítulo 6 (Afganistán) en 2005 y 2006 y para el capítulo 7 (Corea del Norte) entre 2007 y 2008. Los distintos rasgos o naturalezas de la vulnerabilidad territorial se combinan y superponen, los estudios de casos reflejan realidades complejas en las que una naturaleza o rasgo destaca de forma particular, y es analizado en profundidad. Un rasgo no analizado como estudio particular es la naturaleza social de la vulnerabilidad territorial debido a que aparece de forma transversal en todos los estudios de casos presentados.

Cada capítulo está centrado en situaciones que son objeto de trabajo desde la cooperación internacional y prioridades de la ayuda internacional: la marginación de la infancia, la desigualdad de la mujer, la situación de los indígenas y el hambre. En el capítulo 4, que presenta la naturaleza institucional de la vulnerabilidad territorial, los niños de la calle de Managua son los protagonistas del análisis. El capítulo expone cómo las instituciones oficiales crean estructuras en torno al binomio territorio sociedad dejando al margen realidades “invisibles”. El capítulo 5 está centrado en la vulnerabilidad territorial estadística y el estudio del conjunto territorial de la Mosquitia Hondureña. El estudio explora cómo las estadísticas se emplean para describir realidades territoriales con datos cuantitativos⁷², pero a veces excluyen parte de la realidad. El capítulo 6 analiza la naturaleza cultural de la vulnerabilidad territorial a partir del estudio de la trilogía cultura, género y desarrollo para el caso de las mujeres afganas. El capítulo profundiza en la raíz de la vulnerabilidad a partir del análisis de la situación de las mujeres afganas y del país

⁷² José A. Sotelo Navalpotro sugiere que “...*Toda cuantificación es peligrosa, porque impone una interpretación fragmentaria de lo real, y sobre todo de la más alta, que es irreducible...*” (Sotelo Navalpotro, José A. ,2002).

en el marco del trabajo de la cooperación internacional. El capítulo 7 explica la vulnerabilidad de naturaleza política con un estudio centrado en Corea del Norte en el que se analiza la estrecha vinculación entre política, hambre y cooperación internacional.

Bibliografía

Acción Contra el Hambre (2004). *Hambre: ¿Quién es el responsable? Informe 2003-2004. Geopolítica del hambre*. Editorial Icaria. Madrid.

García Fernando, Manuel (2004). *Socioestadística. Introducción a la estadística en sociología*. Ciencias sociales, Alianza editorial, Madrid, España.

Openshaw Stan and P.J Taylor (1981). *The modifiable areal unit problem en Quantitative Geography: A British View*, ed. Wrigley Neil y Bennett Robert John (1981) Routledge, London, Great Britain.

Sharon, L. Lohr (1999). *Sampling: Design and Analysis*. Duxbury Press. United States.

Sotelo Navalpotro, José A. (2002). *Por una visión «post - khuniana» de la Geografía 1*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense Vol. 22. Editorial Complutense. Madrid, España.

United Nations Development Programme, Committee for Planning and Investment National Statistics Centre (2006). *National Human Development Report, International trade and human development Lao PDR 2006*. Lao People's Democratic Republic.

Estudios y documentos de trabajo

Agencia de Desarrollo de Estados Unidos (USAID) (2007). *Mejoramiento sostenido en la salud de poblaciones vulnerables en la República Dominicana*. USAID Republica Dominicana Estrategia 2002-2007. Estados Unidos.

Agencia Nacional Espacial Americana (NASA) (2004). *Documento 2-2.1 de Doctrina de la Fuerza Aérea. Guía de Operaciones Aeroespaciales*. Publicado en internet.

Bayliss B, Brennan K, Eliot I, Finlayson M, Hall R, House T, Pidgeon B, Walden D y Waterman P. (1997). *Diagnóstico de vulnerabilidad del cambio climático esperado y el incremento del nivel del mar en la Región de los ríos Cocodrilo, territorio norte de Australia*. Publicado en Internet.

Beyene, Michael (2001). *Borrador de la presentación para el Congreso de Alimentación Mundial (World Food Summit) en Roma 2001 del Ministerio de Agricultura del Estado de Eritrea*. DEVECON Consulting, Asmara. Publicado en internet.

Briguglio, Lino (1995). *Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities*. World Development, Vol. 23, No. 9. Elsevier Science Ltd, Great Britain. Publicado en internet.

Ejército de los Estados Unidos de América (2004). *Estrategia Militar del los Estados Unidos de América, una estrategia para hoy, una visión para mañana 2004*. La Estrategia Militar de los Estados Unidos de América 2004. Publicado en internet.

Delevassoc, Konstantin (sin fecha). *Vulnerabilidad del Patrimonio cultural Búlgaro a amenazas y medidas de prevención*. University of Forestry, Sofia, Bulgaria. Publicado en Internet.

Department for International Development (DIFID) (2006). *Evaluation of DIFID's policy and practice in support of gender equality and women's empowerment. Country Case Studies Volume II India, Nigeria, Western Balkans*. Publicado en Internet.

Ghose, Sagarika (2003). *Dalit: the word and the sentiment*. Publicado en Internet.

Guro, Dr. Gopal (1999). *El apartheid oculto en la India*. Human Rights Watch ONG. Estados Unidos. Publicado en Internet.

Fondo de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2003). *Dalits de la India: Impuros por naturaleza*. New York, Estados Unidos. Publicado en Internet.

Forests Branch Commonwealth Department of Primary Industries and Energy Australia (1997). *Country report – Australia by Asia-pacific forestry sector outlook study working paper series*. Forestry Policy and Planning Division, Rome Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok. Publicado en Internet.

Fundación Ecotrópico Colombia (sin fecha). *Fragmentación del Paisaje e indicadores del estado de Conservación de la Biodiversidad en el Complejo Eco-regional Chocó-Tumbes - Magdalena*. Publicado en Internet.

Hawk, David (2003). *The Hidden GULAG Exposing North Korea's Prison Camps* U.S. Committee for Human Rights in North Korea. Washington, DC, USA.

Hoogeveen, Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis, and Stefan Dercon (2004). *A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups*. World Bank. Washington, DC, United States.

Human Rights Watch (1999). *Broken people: Caste Violence against India's Untouchables*. Estados Unidos. Publicado en Internet.

Journal Pure and Applied Geophysics (2005). *Una aproximación metodológica para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica territorial y urbana*. Editorial Birkhäuser Basel. Publicado en internet.

Karl O'Brien, Patrick (2006). *The Formation of a Mercantilist State and the Economic Growth of the United Kingdom*. World Institute for Development Economic research, United Nations University. Publicado en Internet.

Márquez, Patricio V. y Montalvo, Luis Emilio (2004). *Proyecto de prevención y control del VIH/SIDA en República Dominicana: primeros resultados*. Publicado en internet.

Mcculloch, Neil y Calandrino, Michele (2003). *Vulnerability and Chronic Poverty in Rural Sichuan*. Institute of Development Studies, Brighton. Sussex, United Kingdom.

Mensch S, Barbara; Singh, Susheela; Casterline, John B. (2005). *Trends in the timing of first marriage among men and women in the developing world*. Working Paper 202, Population Council Policy Research Division. Population Council, New York, USA.

Moser, Caroline (1993). *Towards a New Paradigm of Urban Social Policy cross - sectoral approach is highly relevant. Urban Social Policy And Poverty Reduction. Urban development division transportation, water, and urban development department, environmentally sustainable development*. Working Paper, The World Bank. Washington, DC, United States of America.

Naciones Unidas (2004). *Seguimiento de los resultados del Congreso del Milenio, Implementación del Informe de la Declaración del Milenio del Secretario General*. Asamblea General de Naciones Unidas del 27 de Agosto de 2004. Publicado en internet.

Narula, Smita y Macwan, Martin (2001). *Untouchability: the economic exclusion of the dalits in India. The international council on human rights policy*. Geneva, Switzerland. Publicado en Internet.

Netherlands, Springer (2004). *Evaluación de Vulnerabilidad territorial en la cuenca del Tíber. Periódico Monitoreo medioambiental y diagnósticos*. Instituto de Mecánica Agraria y territorio, Universidad de Estudios de Perugia, Borgo, Italia. Publicado en Internet.

Organización de Naciones Unidas para el SIDA (ONUSIDA) (2004). *Informe sobre la epidemia mundial de SIDA, 2004. Ampliar la prevención integral del HIV*. Policy Project. New York, Estados Unidos.

Parise M., Qiriazzi P., and Sala S. (2004). *Natural Hazards and Earth System Sciences. Natural and anthropogenic hazards in karst areas of Albania*. Natural Hazards and Earth System Sciences, European Geosciences Union. Publicado en internet.

Suryahadi, Asep, Sudarno, Sumarto (2000). *Quantifying Vulnerability to Poverty. A proposed measure applied to Indonesia. Policy research working paper 2437*. The World Bank Environment and Social Development Sector Unit East Asia and Pacific Region. Publicado en internet.

Vico Equense, B. Palma (2003). *Combinando datos históricos y geológicos para el diagnóstico de amenazas de derrumbes de tierra: un estudio de caso de Campania, Italia*. European Geosciences Union. Publicado en internet.

Villagrán de León, Juan Carlos (2006). *Vulnerability, a conceptual and methodological review Studies of the University: Research, Council, Education*. Publication Series of United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS). United Nations University. Bornheim, Germany.

United Nations Children's Found (UNICEF) (2001). *Early marriage. Child spouses INNOCENTI DIGEST No. 7*. Inocenti Research Center. Florence, Italy.

United Nations Children's Found (UNICEF) (2005). *Early Marriage. A harmful traditional practice. A statistical exploration*. Innocenti Research Center. Florence, Italy.

United Nations Population Found (UNFPA) (2004). *Child Marriage: Advocacy Package*. Publicado en internet.

U.S. Committee for Human Rights in North Korea (2004). *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*. Washington, DC USA. Publicado en internet.

World Food Programme (WFP), Center for Disease Control and Prevention (CDC) (2005). *A Manual: Measuring and Interpreting malnutrition and mortality*.

Índice de Acrónimos

ERRC - Comisión de alivio y reconstrucción de Eritrea

IDF - Israel Defence Forces

NASA - Agencia Nacional Espacial Americana

CDC - Center for Disease Control and Prevention

DIFID - Department for International Development

ONGs - Organizaciones No Gubernamentales

ONUSIDA - Organización de Naciones Unidas para el SIDA

PNUD - Programa de Desarrollo de Naciones Unidas

SIDA - Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

USAID - Agencia norteamericana de desarrollo

UNFPA - Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UNHCR - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados

UNICEF - Fondo de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia

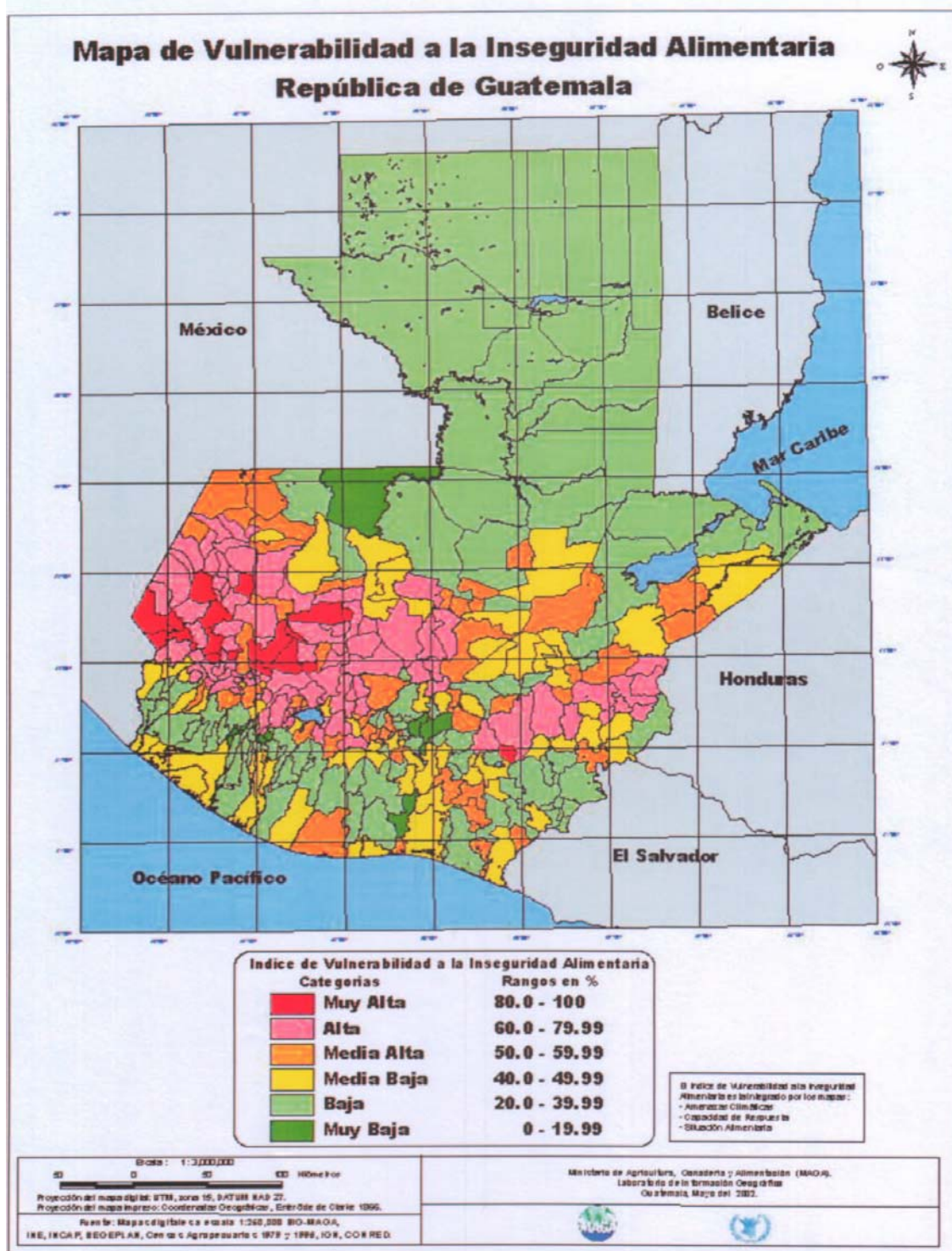
WFP - World Food Programme United Nations / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

Índice de Anexos

Anexo 3.1 Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Guatemala 2002

Anexo 3.2 Errores de muestreo y de implementación de encuestas

Anexo 3.1 Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Guatemala 2002



Anexo 3.2 Errores de muestreo y de implementación de encuestas

Error de muestreo - En una encuesta ideal, la población de la muestra sería igual que la población objeto de estudio, pero esto sucede pocas veces en la práctica. El objetivo de la encuesta es obtener datos que representen una población o un territorio, para ello, la clave principal es la selección de la muestra. En la selección de la muestra se producen errores de modo que los datos obtenidos no representan el objeto de estudio. Para entender los errores, es necesario definir los conceptos básicos de la muestra.

- *Unidad de observación*: es el objeto del que se realiza la medición. Es la unidad básica de observación, a veces llamada elemento. En estudios de poblaciones humanas la unidad de observación suelen ser los individuos.
- *Población objetivo*: es el conjunto de las observaciones de estudio. La definición es una parte importante y a menudo difícil del estudio. La elección de la población objeto afectará profundamente los resultados.
- *Muestra*: una parte de la población.
- *Población de muestra*: es el conjunto de todas las unidades de observación posibles que pueden ser elegidas en una muestra, es la población de la cual se toma la muestra.
- *Unidad de muestreo*: es la unidad sobre la que se realiza el estudio. Puede que queramos estudiar individuos pero no tenemos una lista de todos los individuos de una población. En su lugar, los hogares sirven de unidad de muestreo y las unidades de observación son los individuos viviendo en los hogares.
- *Marco de muestreo*: La lista de las unidades de muestreo. Para encuestas de teléfono, el marco de muestreo podría ser la lista de todos los teléfonos en una ciudad, para entrevistas personales, una lista con todas las direcciones, para encuestas agrarias, una lista con todas las granjas o un mapa con las zonas que contienen las granjas. (Lohr, Sharon L., 1999)

El error de muestreo (*sampling error* en inglés) hace referencia a la definición de la muestra, y si ésta es representativa de la población objetivo. El error de muestreo puede definirse como la diferencia entre el resultado calculado a partir de una muestra y el verdadero valor en toda la población. Es el error derivado de cálculo del tamaño de la muestra a partir de la “precisión” (*precisión* en inglés). La “precisión” es el grado de similitud de los resultados de una encuesta si se repitiera varias veces. El método más común de representarlo cuando se presentan los resultados de una encuesta son los intervalos de confianza (*confidence intervals*). Si el intervalo de confianza es amplio, el error de muestreo puede ser el responsable de una diferencia substancial entre el resultado obtenido con una encuesta y el valor real en la población. En general, la precisión se incrementa y el intervalo de confianza se hace más estrecho. Por tanto, cuanto mayor es el tamaño de la muestra, hay mayor certeza de similitud entre los resultados obtenidos y los valores reales de la población (World Food Programme (WFP) y Centre for Disease Control and Prevention (CDC), 2005)..

Error derivado del “efecto de diseño” - En el cálculo del tamaño de la encuesta también interviene el error derivado del efecto de diseño “efecto de diseño” (“*design effect*” en inglés), muy relevante desde el punto de vista del análisis territorial, que podría traducirse como una forma de medir la homogeneidad de la distribución del fenómeno que se va a medir con la encuesta. El efecto de diseño es la medida de cómo un resultado se distribuye de forma equitativa o no en la población sobre la que se realiza la muestra. La mejor fuente para realizar estimaciones sobre el efecto de diseño son encuestas realizadas anteriormente en poblaciones similares. Sin embargo, como el efecto de diseño varía con el número de unidades de análisis en cada cluster, el efecto de diseño de encuestas anteriores no debe utilizarse en los cálculos del tamaño de una muestra para una encuesta con clusters de distinto tamaño (World Food Programme (WFP) y Centre for Disease Control and Prevention (CDC), 2005).

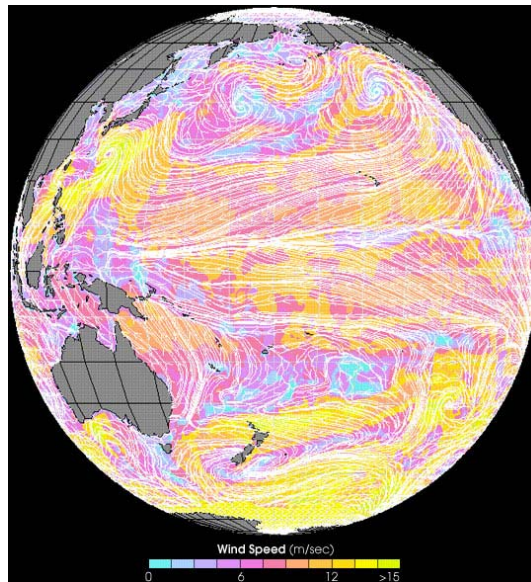
Errores no muestrales - Dentro de los errores no muestrales ("*sampling bias*" en inglés), definidos como "cualquier otra cosa que no es error de muestreo y que causa que los resultados de la muestra difieran de los valores reales de la población" (World Food Programme (WFP) Centre for Disease Control and Prevention (CDC) (2005)), el error principal es el error de no cobertura (*under coverage* en inglés), que significa la no inclusión de toda la población objeto en el marco de muestreo.

Capítulo 4. Los niños de la calle en Managua. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional

4.1 Vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional y cooperación internacional

4.2 Los niños de la calle en Managua, diagnóstico de un problema social urbano

4.3 Vulnerabilidad institucional de los niños de la calle en Managua: rasgos y consecuencias para la planificación



Título de la imagen: Corrientes marinas,
Tifón Japonés.

Nota a modo de presentación del capítulo

Este capítulo recoge la investigación completa presentada como Proyecto de Investigación del Doctorado. La investigación además es la fuente empleada para el artículo científico *Los niños de la calle en Managua, marginación y supervivencia en el*

espacio urbano publicado en Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid, número 25 del año 2005.

4.1 Vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional y cooperación internacional

El punto de partida de las intervenciones desde la cooperación internacional es la identificación de una problemática. A partir de ese momento, dependerá de la voluntad de las administraciones la asignación de presupuestos para intentar paliar el problema identificado. En este capítulo se presenta la situación de una realidad territorial "fantasma" ignorada por las administraciones. Cuando una problemática es ignorada por las instituciones, la elaboración de diagnósticos de situación es muy compleja, ya que a la falta de datos se une la desinformación que sufre el investigador. Cuando el planificador está elaborando un diagnóstico de situación en el que identificar las claves de una problemática acude a las instituciones oficiales. Si las administraciones niegan la existencia de un problema, bien por negación explícita o por falta de inclusión la elaboración de diagnósticos se complica. Las problemáticas que son ignoradas no reciben atención por parte de las administraciones, de modo que su situación de vulnerabilidad se acentúa.

Este capítulo profundiza en la naturaleza institucional de la vulnerabilidad territorial a partir del estudio de la situación de los niños de la calle de Managua, Nicaragua, desde la óptica de la planificación de la cooperación internacional. El capítulo se elaboró a partir de una investigación de campo realizada en Managua entre Julio de 2002 y Diciembre de 2003, cuyo objetivo principal fue la elaboración de un diagnóstico de la problemática de los niños. El análisis de la situación de los niños lleva a profundizar en el significado de la vulnerabilidad institucional y sus consecuencias.

Para la fecha en que se realizó la investigación, la situación de los niños que vivían en las calles de Managua no era considerada un problema social por la administración nicaragüense. Las instituciones no reconocían el problema, no había datos sobre su situación y apenas había estudios sobre el tema. La realidad de la situación de los niños de la calle era ignorada y las instituciones oficiales no ofrecían asistencia social a los niños.

El trabajo de campo que es la base de la investigación aportó información sobre quiénes y cuántos son los niños de la calle de Managua, dónde viven y qué utilización hacen del espacio urbano, para el espacio temporal de la fecha de la investigación. El capítulo además analiza la marginación que sufren los niños de la calle como grupo social y elementos de la asistencia que reciben. En conjunto se elabora un perfil de vulnerabilidad válido para la fecha de realización del estudio, en el que se documenta la existencia de un problema ignorado por las administraciones, y donde se identifican las claves de la vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional. La investigación de campo fue elaborada con distintas herramientas cualitativas:

- *Observación directa de la realidad.* Consistió en un trabajo intensivo de observación de los niños de la calle en su lugar de residencia, de trabajo, de socialización, y en los proyectos donde reciben asistencia;
- *Encuestas semi - estructuradas* a personal de las ONGs que atiende a niños de la calle en Managua. La muestra de las encuestas fueron 6 ONGs que en el momento de la investigación representaban el total de las organizaciones que trabajaban con niños de la calle en Managua. El anexo 4.2 recoge los resultados de la encuesta;
- *Entrevistas en profundidad* con personal de las ONGs que trabajan con niños de la calle. Las entrevistas fueron realizadas a distinto personal de las ONGs, desde educadores sociales a directivos de las organizaciones;

- *Mapas mentales*⁷³ elaborados por niños de la calle de Managua. El objetivo principal del empleo de la metodología de los mapas mentales fue incluir información primaria recogida de los niños en el estudio. Y el objetivo secundario, teniendo en consideración las limitaciones metodológicas, captar la percepción del espacio urbano de los niños. El anexo 4.3 recoge una muestra de los mapas mentales realizados por los niños.

4.2 Los niños de la calle en Managua, diagnóstico de un problema social urbano

Los niños de la calle forman parte del paisaje urbano de Managua y de otras ciudades latinoamericanas. Es fácil reconocerlos por su apariencia, uno de los rasgos principales es que llevan un bote de pegamento escondido en la manga de una camisa holgada. En general realizan actividades como lustrar zapatos, robos a pequeña escala o limpieza de parabrisas en semáforos.

Se estima que en el mundo hay 150 millones de niños que trabajan o viven en las calles, haciendo de ellas su hogar. Como problema social urbano a gran escala, es un fenómeno reciente, de las dos últimas décadas, en expansión en las grandes urbes mundiales. En Latinoamérica son a menudo considerados por grupos policiales, por comerciantes, y otros ciudadanos como indeseables, como parias (UNICEF, 1997). Vistos como antisociales o elementos criminales, sufren acoso y abusos por parte de la policía, el gobierno y fuerzas de seguridad privadas, que pretenden “limpiar las calles” en base a su idea de “orden social”. Los niños de la calle se enfrentan a: extorsión, robos, palizas, mutilaciones, abuso sexual e incluso la muerte. Los casos más conocidos de denuncias de ONGs ante los abusos policiales cometidos contra los niños de la calle en

73 El mapa mental se utilizó como herramienta para mostrar percepción de los niños del espacio en que vivían en el momento del estudio. La premisa de partida de la metodología es que la percepción de los individuos hacia el espacio en el que viven no depende de la localización de los elementos espaciales sino de la forma en que son interpretados y sentidos, de la valoración o el rechazo que suscitan los elementos.

Latinoamérica se han dado en Colombia, Brasil, Guatemala y Honduras (Human Rights Watch 2003).

4.2.1 El contexto territorial

El estudio está localizado en Managua, capital de la República de Nicaragua, cuyos datos básicos se presentan a continuación.

Tabla 4.1 Datos básicos de Nicaragua⁷⁴

Extensión	119.838 km ²
Densidad de población	36,4 hab./km ²
Población total 1999	4.935.600 hab.
Población menor 15 años	2.126.900
Tasa de crecimiento anual	2,7 por ciento
División territorial	15 departamentos y 2 regiones Autónomas: Atlántico Norte y Sur Total de 147 municipios

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de Nicaragua (2000).

El Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (UNCT) elaboró en el año 2000 un diagnóstico de la situación del país en el que se definen las claves del “*sistema de la pobreza en Nicaragua*” y se propone en contraposición un “*sistema de desarrollo humano*”. La propuesta identifica ejes de intervención prioritarios para el gobierno y la Cooperación Internacional. Desde el año 2000 hasta la fecha de la investigación ha habido cambios políticos y económicos importantes en Nicaragua como el procesamiento del ex - presidente del Gobierno Arnoldo Alemán, la condonación de la mayor parte de la deuda externa del país, o la concesión de nuevos préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos multilaterales. Hasta la fecha las cifras

⁷⁴ Los datos presentados eran los más actuales para la fecha de realización de la investigación.

que se presentan en el análisis han variado pero la problemática identificada en el 2000 es válida en la fecha de redacción de este capítulo. A continuación se reproduce el texto del diagnóstico dividido en bloques temáticos para facilitar la lectura.

Retos para el desarrollo humano

“... El principal reto de Nicaragua es la superación de la pobreza que afecta a casi la mitad de la población, 2,3 millones de personas de acuerdo con el componente de consumo, adoptado oficialmente. De éstas, aproximadamente 830.000 (17 por ciento), viven en condiciones de extrema pobreza. Otros métodos de medición revelarían cifras superiores. El mayor porcentaje de personas pobres se ubica en las regiones Norte, Central y del Atlántico, y de forma particular, en el área rural, donde el 68,5 por ciento de la población es pobre, afectando los niveles de pobreza en mayor medida a las mujeres...

...El Gobierno de Nicaragua ha mostrado su preocupación por la persistencia de un alto nivel de crecimiento de la población, 2,7 por ciento anual, el cual neutraliza gran parte del efecto potencial del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza. Según han reconocido los documentos presentados a los Grupos Consultivos, la actual dinámica de población del país requiere de atención prioritaria y urgente ya que genera enormes presiones sobre la capacidad del país para prestar servicios sociales de calidad para toda la población y reduce considerablemente las posibilidades de superar la pobreza mediante el crecimiento económico...

...Los niveles de pobreza, de acuerdo con el citado componente, se han reducido en términos relativos en los últimos cinco años, no obstante, a causa del rápido incremento de la población el número total de personas pobres se ha visto incrementado. Las deficiencias de calidad, relevancia y equidad de la educación, la precariedad de las condiciones de salud y la ingesta insuficiente e inadecuada de alimentos, son factores...(causa y efecto) de la pobreza del país; así como, los altos índices de

fecundidad, sobre todo en las mujeres más pobres y con menor escolarización, los altos niveles de dependencia por hogar, el deterioro y la pérdida de capital ambiental, los bajos ingresos familiares y las pocas oportunidades laborales... Estos son los problemas estructurales que el país debe afrontar para lograr avances definitivos en el desarrollo humano. Un reto fundamental para los próximos años se concentra en superar las brechas que separan a los y las nicaragüenses, por motivos socio-económicos, de edad, de género, de etnia, y las diferencias que separan a las regiones del Atlántico, Central y Norte, de la región del Pacífico y de la capital en cuanto a la dotación de infraestructuras, de recursos y servicios sociales básicos...

Retos en la economía

...Desde 1994, la economía nicaragüense ha experimentado un crecimiento positivo, registrándose en el año 2000 un crecimiento del 4 por ciento. Los factores que explican este comportamiento son, entre otros, el aumento de la actividad de algunos sectores como la agricultura, la inversión vinculada a obras de reconstrucción de los daños provocados por el huracán Mitch, un aumento del gasto público y una cierta recuperación de las exportaciones. No obstante, hay una tendencia a la desaceleración en el crecimiento de la economía nacional. A corto plazo no se ven posibilidades de una importante recuperación de los precios de exportación...

...Esto puede afectar la proyectada tasa de crecimiento económico que tiene el FMI...que es del 5,5 por ciento promedio anual para los próximos 5 años. Los precios de los principales productos de exportación han sufrido un desplome considerable a inicios de la presente década, mientras que los precios del petróleo aumentaron en el mercado internacional. Asimismo, en el sector financiero persisten problemas que se reflejan en una disminución de los recursos externos esperados y el crecimiento del déficit comercial. El desempleo abierto, que venía reduciéndose desde 1994, mostró un leve incremento...La tasa de subempleo continúa elevada y los niveles de ingresos de la

mayor parte de la población se mantienen por debajo de la línea de pobreza. La tendencia creciente de la emigración hacia países vecinos, especialmente Costa Rica, reflejo de la falta de oportunidades laborales, aunque genera remesas familiares importantes, repercute negativamente en la integración familiar, especialmente en la niñez, en las mujeres y en los altos índices de dependencia por hogar...

...En este panorama de desaceleración económica, los/as productores/as nicaragüenses se enfrentan a una mínima disponibilidad de crédito con altos costos financieros, elevadas tarifas de los servicios públicos y bajos precios internacionales de los principales productos de exportación. Mientras, las familias experimentan la disminución sistemática de su capacidad de compra, producto de la tasa de inflación que ronda el 10 por ciento anual y los bajos niveles de remuneración en el sector informal, que abarca casi el 60 por ciento de la población ocupada, sector donde las mujeres son mayoritarias. Los efectos de la crisis financiera de finales de los últimos años y el abultado déficit fiscal, que repercute en los niveles de Reservas Internacionales, han llevado a recortes presupuestarios que podrían afectar el logro de algunas metas de prestación de servicios básicos...

...De ser así, y en un contexto de crecimiento poblacional alto, resultará difícil cumplir con la meta de reducir la pobreza extrema en un 25 por ciento en el 2005 y en un 50 por ciento en el 2015. En este contexto y para lograr estas metas, el país precisa un alivio urgente de la carga de la deuda que permita destinar más recursos al gasto social, que deriven en una reducción de las brechas...

... El Secretario General de Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, reclamaba la necesidad de un mayor apoyo de los países ricos para aquellos que están iniciando el camino del desarrollo afirmando tras la cumbre del Milenio que *“Los países ricos han de abrir más sus mercados a los productos de los países pobres, han de proporcionar un alivio de la deuda profundo y más rápido y han de prestar una asistencia para el desarrollo que sea*

mejor y esté mejor orientada. Librar al mundo del azote de la pobreza extrema es un desafío para cada uno de nosotros. No podemos menos de responder a ese desafío”.

Retos en el medio ambiente

...El país en su conjunto, tanto en el ámbito de la economía familiar y comunitaria como en los grandes sectores de la economía, es altamente dependiente del capital natural y ambiental; tal es el caso de la pesca, la agricultura, la ganadería, el turismo y la generación de energía entre otras actividades generadoras de empleo. El deterioro medioambiental y el alarmante aumento de la vulnerabilidad, especialmente en las zonas más desfavorecidas, constituyen una parte integral de la problemática de la pobreza. El acceso a los recursos del ambiente (tierra, agua, etc.) en las zonas rurales se asocia con problemas de propiedad y de disponibilidad de infraestructura productiva, social, crediticia y de educación, colocando a la población rural en situación desventajosa y de poca seguridad...

...Las tendencias observadas en cuanto al deterioro de los recursos claves dan una idea de las implicaciones para la sostenibilidad y viabilidad del país: entre 100.000 y 140.000 hectáreas de deforestación anual, 44 Ton/Ha/año⁷⁵ es la tasa de erosión de los suelos, pérdida de la biodiversidad, alteraciones en los regímenes de precipitación, pérdida de especies marinas de importancia comercial, cuerpos de agua contaminados como el Lago de Managua, los Ríos Molino Norte y Bambana y los acuíferos del occidente. Además, cabe destacar la reducción del caudal de ríos, la existencia de varias áreas protegidas amenazadas sobresaliendo los Guatusos, y Bosawas, y los altos niveles de emisión de gases de invernadero provenientes de la generación de energía. Estos son entre otros, algunos de los problemas que reclaman elevar las capacidades de gestión ambiental en el país...

⁷⁵ Ton – Toneladas; Ha – Hectáreas.

Retos institucionales

...En el año 2000, Nicaragua celebró por primera vez en su historia elecciones municipales independientes de las elecciones generales. En Noviembre de este año, el pueblo nicaragüense eligió un nuevo Gobierno y Parlamento que regirá el destino del país en el próximo quinquenio. Adicionalmente, en el 2002, se realizaron las elecciones de las dos regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur. Este proceso electoral tiene como telón de fondo la desaceleración económica, la polarización de la sociedad nicaragüense, el deterioro de la confianza ciudadana en el accionar político....y unas previsiones en materia económica que colocan el futuro de Nicaragua ante retos más profundos....Los acuerdos alcanzados por los dos partidos de mayor representación parlamentaria, Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), han tenido lecturas encontradas; por un lado, en algunos casos, ha acentuado la polarización y repercutido en la credibilidad de las instituciones y de los partidos que los han suscrito; por otro, hay quienes afirman que el acuerdo ha sentado las bases de la paz y de la estabilidad democrática en Nicaragua. La agenda política de los próximos años vendrá definida, entre otros aspectos, por la declaración del Grupo Consultivo de Estocolmo de 1999 donde los gobiernos reiteraron su firme compromiso de continuar consolidando la paz y la democracia, buscando cada vez mayores niveles de crecimiento con equidad...

...En Estocolmo se definieron las prioridades en la región. Como objetivo prioritario se asumió la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social, así mismo se propiciaría la consolidación del proceso democrático y refuerzo de la descentralización de funciones y facultades gubernamentales con la activa participación de la sociedad civil; la promoción del respeto de los derechos humanos y reducción de las brechas; la lucha contra la pobreza y el incremento de competitividad del sistema económico, coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades profundizando el proceso de integración regional centroamericano....

(Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (UNCT), 2000).

4.2.2 ¿Por qué hay niños viviendo en las calles de Managua?

Pobreza versus desestructuración social

La causa principal de la existencia de los niños de la calle es la situación de pobreza estructural en la que se encuentran la mayoría de los países de Latinoamérica, que tiene como consecuencia la quiebra de las estructuras básicas de atención al niño, la sociedad y la familia. La pobreza en Latinoamérica tiene gran incidencia sobre los menores, más de la mitad de los pobres en la región son niños y adolescentes. En 1999 el 59 por ciento de los niños 0 a 12 años se encontraba en situación de pobreza, en el 2002 aproximadamente 83 millones (CEPAL – UNICEF, 2002). Además, la pobreza se ha convertido en un problema urbano en la región Latinoamericana, en los años 70 el 37 por ciento de los pobres vivían en las zonas urbanas, y en 1999 alcanzaba el 62 por ciento (Lattes A.E. y otros, 2002).

Descendiendo a la realidad de Managua, el 58,9 por ciento de la población vive por debajo de la Línea de pobreza (LP) ⁷⁶, ante lo que las familias desarrollan distintas estrategias de supervivencia. Según datos de la Encuesta Nacional de medición del nivel de vida 2001 de Nicaragua, la principal estrategia de las familias para hacer frente a la pobreza es la recepción de ayuda del exterior (remesas). El Banco Central de Nicaragua estimó para 2002 la cifra de 1 millón de nicaragüenses en el exterior, que enviaron remesas por un valor de 300 millones de Dólares americanos al 20 por ciento de los hogares del país (INEC, 2002).

⁷⁶ La línea de pobreza es una estimación del valor monetario de una canasta de bienes y servicios que satisface las necesidades básicas de una familia típica. El concepto está desarrollado en el capítulo 2.

La emigración contribuye a la desestructuración familiar, cuando la jefa de familia emigra en búsqueda de empleo tiene que buscar un "hogar sustituto" para los miembros de su familia que debe "abandonar". Cuando el jefe del hogar emigra, a menudo no regresa o no cumple con su responsabilidad familiar. Casi todos los países de América Latina tienen porcentajes de hogares con jefatura femenina superiores al 20 por ciento, lo que contribuye a la "feminización de la pobreza" ya que los ingresos de las mujeres se encuentran en un 24 por ciento por debajo del ingreso de los hombres (OIT 2002). Las causas que llevan a los niños a vivir en las calles de Managua son diversas y complejas. Durante el estudio de campo realizado como parte de la investigación se preguntó a las ONGs que trabajaban con niños de la calle en Managua: "¿Cuáles considera que son las causas de que existan niños de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad". Las respuestas de las organizaciones pueden ser agrupadas en tres bloques:

- Causas estructurales como el desempleo, la extrema pobreza del país, la falta de políticas dirigidas al desarrollo de la infancia, o el cambio de gobierno en los 90 que fue acompañado del cierre de centros de atención social;
- Causas vinculadas a los hogares como la violencia intrafamiliar, la desintegración familiar, y la falta de educación de los hijos;
- Decisión voluntaria del niño de abandono del hogar para "mejorar su situación", por escapar de una situación de violencia, o por atracción hacia la calle.

Vulnerabilidad de la familia y la niñez en Nicaragua

El deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales en la región está fomentando un proceso de desestructuración de las familias silencioso, sobre todo en zonas urbanas. En los barrios marginales de las grandes urbes, los jóvenes que se enfrentan a la pobreza no constituyen hogares estables y el ambiente de inestabilidad repercute en una mala atención de los menores (CEPAL – UNICEF, 2002). La población

total en Nicaragua se ha multiplicado por 5 en los últimos 50 años, y la tasa global de fecundidad fue de 4,4 hijos por mujer en el quinquenio 1995 - 2000. Uno de los signos de la desestructuración familiar son los embarazos de las adolescentes en edades cada vez más tempranas, que tienen como consecuencia que el número de madres solteras adolescentes y de hijos ilegítimos aumente. Nicaragua es el país con la tasa de fecundidad adolescente más elevada de Centroamérica, las mujeres entre 15 y 19 años aportan 1 de cada 4 nacimientos en las zonas rurales y 1 de cada 3 en las ciudades (PNUD 2000). La niñez en Nicaragua se encuentra en un contexto difícil para su desarrollo. En la tabla a continuación se presentan las cifras básicas de la situación de la infancia en Nicaragua, con datos para España a modo de comparación.

Tabla 4.2 Situación general de la infancia en Nicaragua y España a)

País	Población total (miles) 2003	Población (miles) 2003		Mortalidad infantil < 5	
		< 18 años total / por ciento	< 5 años total/ por ciento	1960	2003
Nicaragua	5.466	2.576 49,46 por ciento	810 15,55 por ciento	193	38
España	41.060	7.186 18,00 por ciento	1.801 0,004 por ciento	57	2

Fuente: Informes El Estado mundial de la infancia 2003 y 2005. UNICEF, Nueva York, 2003

Tabla 4.3 Situación general de la infancia en Nicaragua y España b)

País	Tasa escolarización enseñanza primaria 1998 - 2002 (neta)	Tasa de asistencia educación secundaria 1998 - 2002 (bruta)	Porcentaje de niños con bajo peso al nacer 1998 - 2003	Porcentaje de niños con desnutrición crónica (1995 - 2001)	Niños <14 años huérfanos por SIDA 2001
Nicaragua	82 (h) 82 (m)	52 (h) 61 (m)	12	25	2.000
España	100 (h) 99 (m)	112 (h) 119 (m)	6	-	-

Fuente: Informes El Estado mundial de la infancia 2003 y 2005. UNICEF, Nueva York, 2003

La paternidad irresponsable es otro de los problemas que afectan a la infancia en Nicaragua. Muchos hijos viven sin un padre de forma temporal o permanente, bien porque el padre no reconoce al hijo, la pareja se rompe, el padre forme otra familia en paralelo, o el niño sea expulsado del hogar. La falta de responsabilidad hace que la mayoría de las veces, cuando la madre queda sola con el hijo no reciba ayuda económica del padre. Y en el peor de los casos también hay padres que explotan económicamente a sus hijos (Alatorre, J. 2002). La paternidad irresponsable también se caracteriza por las relaciones emocionales distantes, la falta de compromiso en el cuidado de los hijos, y la violencia dentro del hogar. El estudio *Educación Reproductiva y Paternidad Responsable en Nicaragua* (Montoya, 2001)⁷⁷ recoge datos sobre las consecuencias de la paternidad irresponsable en Nicaragua. El estudio señala que en el año 1997 se dieron 6.000 casos de maltrato y abandono de niños, y 3.000 delitos contra menores de edad denunciados ante la Comisaría de la Mujer y la Niñez (casi todos cometidos por varones). El estudio explica cómo los padres que no quieren hacerse cargo de los hijos los regalan o buscan

⁷⁷ Aunque el estudio fue realizado con datos de año 1997, la reseña es interesante ya que la problemática tratada sigue siendo actual.

hogares sustitutos, y cómo los menores que son expulsados de los hogares acuden en ocasiones a centros de atención, por lo que no todos llegan a vivir en la calle⁷⁸.

La violencia doméstica es un problema que afecta de forma directa a la infancia en Nicaragua. El informe *El Desarrollo Humano 2002, Las condiciones de la Esperanza* (PNUD/SETEC, 2000) presenta un análisis sobre las consecuencias de la violencia doméstica en el ámbito intrafamiliar.

“...En el primer Informe sobre *El desarrollo Humano en Nicaragua. Equidad para superar la vulnerabilidad* (PNUD/SETEC, 2000:102-104), se mostraron los efectos de la violencia intrafamiliar en la salud emocional de las personas, sean niños, niñas, jóvenes o mayores. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Endesa) 1998, proveyó de la información que permitió llamar la atención sobre el hecho de que una de cada tres mujeres nicaragüenses reportó haber sido objeto de alguna forma de violencia. Datos más recientes proporcionados por las Comisarías de la Mujer y la Niñez, muestran que las denuncias por delitos de orden sexual no registran variaciones significativas entre un año y otro. Mientras, habrían disminuido las denuncias por delitos de violencia intrafamiliar. Estas estadísticas dan cuenta de la parte visible del problema, ya que diversos factores inciden en la ausencia de denuncias ante los abusos cometidos...

...La cultura patriarcal asocia la masculinidad con la virilidad y el uso de la fuerza, y atribuye cualidades de inferioridad y debilidad a las mujeres, niños y niñas. Sobre esta base se justifican los actos violentos, así como la aceptación del maltrato físico y emocional por parte de los agredidos. En algunas ocasiones, los sentimientos de inseguridad, temor y culpa de las víctimas, les impide romper el silencio y denunciar a sus agresores. Por lo general, la violencia intrafamiliar es considerada un problema del ámbito

⁷⁸ El estudio indica que para el año 1997 había 2.339 niños en centros de acogida y 2.000 menores en hogares sustitutos en Nicaragua.

privado, lo que hace difícil para las víctimas presentar acusaciones legales...

...Adicionalmente, algunas mujeres que viven relaciones violentas, a menudo tienen problemas para abandonar el hogar por distintas razones económicas y sociales, incluyendo la responsabilidad para con sus hijos. La violencia intrafamiliar constituye una amenaza al ejercicio de los derechos humanos al lesionar la autoestima y seguridad de quienes la sufren. Desde la perspectiva del desarrollo humano, recibir manifestaciones de cariño y de reconocimiento, y contar con vínculos sociales sólidos, son bienes intangibles tan importantes como los materiales para garantizar el acceso y el disfrute de las personas a mejores condiciones de vida...". (PNUD/SETEC, 2000)

Desorden urbano en Managua

Evolución de la ciudad capital - El crecimiento de Managua se encuadra en el contexto del crecimiento urbano experimentado por la región Latinoamérica en los siglos XX y XXI. El nivel de urbanización en América Latina estaba en el primer cuarto del siglo XX a medio camino entre los países desarrollados y el resto de las regiones en vías de desarrollo. Desde 1925 se inició un rápido proceso de urbanización y las proyecciones actuales indican que para el 2025, el 80 por ciento de la población de Latino América vivirá en las zonas urbanas. Con una población urbana de un 53,1 por ciento sobre la población total en el año 2000, la CEPAL⁷⁹ sitúa a Nicaragua entre los países de crecimiento urbano medio – bajo. La tabla a continuación refleja el crecimiento urbano del país desde 1950, cuando el porcentaje de población rural era mayor que el de población urbana (CEPAL 2000).

⁷⁹ Comisión Económica Para América Latina y Caribe.

Tabla 4.4 Indicadores de crecimiento urbano Nicaragua 1950 - 2000

Grado de urbanización ⁸⁰ <i>Población total</i>				Crecimiento total de la población		Crecimiento de la población urbana	
1950	1990	2000	2030	1950-1960	1990-2000	1950-1960	1990 - 2000
34,9	53,1	56,1	69,5	3,1	2,8	4,3	3,4
	3.827.400	5.074.200					

Fuente: Lattes, Alfredo E; Rodríguez, Jorge y Villa, Miguel (2002).

El crecimiento urbano de Nicaragua no se produce de forma homogénea en el país, sino que está concentrado en la capital. La densidad de población en el país varía según la región, desde 103,3 hab/km² en la zona del Pacífico, a 29,8 hab/km² en las áreas Central y Norte, y apenas 9,3 hab/km² en la zona del Caribe (PNUD 2000). El municipio de Managua, cabecera y capital de la República, ubicado en el Departamento de Managua de la Región del Pacífico, es el más poblado del país con 903.100 habitantes y una densidad de población de 315,7 habitantes por Km² (INEC, 1995).

Managua (de “Managuac” en Nahuatl) nació como un asentamiento indígena, y tras ser nombrada en 1819 Leal Villa de Santiago de Managua se independizó de la Corona de España en 1821. En 1846 fue elevada a la categoría de ciudad y pasó a convertirse en la capital de la República en 1892. Es una capital condenada a sufrir fuertes sismos por su localización sobre numerosas fallas tectónicas activas. Ha sido parcialmente destruida por terremotos en dos ocasiones entre 1844 y 1855, y de nuevo en 1931. El último terremoto del 23 de diciembre de 1972 que arrasó la ciudad, y la destrucción que se produjo en 1979 con los enfrentamientos entre el Ejército y la guerrilla fueron determinantes para definir la configuración espacial de la ciudad actual (datos de la Alcaldía de Managua). Después del terremoto de 1972 la ciudad empezó a crecer de forma caótica, ante la emergencia se buscaron ubicaciones temporales para los damnificados, que pasaron a convertirse en asentamientos sin planificación previa ni apoyo por parte de las

⁸⁰ Porcentaje de población que reside en áreas urbanas respecto a la población total.

instituciones gubernamentales. La ciudad fue creciendo sin ordenación urbana hasta la aprobación en 1982 de un Plan Regulador que ha sido objeto de críticas por no contar con un verdadero proyecto ordenado de ciudad. En la actualidad el proceso de urbanización está definido por la inversión económica más que por una normativa reguladora.

El paisaje urbano actual de Managua podría definirse como “ciudad caótica inmersa en una vegetación tropical exuberante”⁸¹. El municipio limita al norte con el lago Managua, donde van a parar los residuos sólidos urbanos desde el basurero de La Chureca, de forma que el lago se convierte en parte del vertedero. Junto al lago quedan las ruinas de lo que fue el centro de la ciudad antes de 1972, acompañadas de edificios singulares de nueva construcción como el Banco Central. Desde el lago, en suave pendiente ascendente hacia el sur se suceden barrios entre la vegetación y descampados donde hubo construcciones antes del terremoto y hoy todavía quedan escombros. Hacia el sur la temperatura va descendiendo algunos grados, igual que el status socioeconómico de la población. En Managua los estratos sociales están separados, cada barrio es como una isla rodeada de espacios baldíos. Los espacios urbanos se comunican a través de ejes viales que estructuran la ciudad cruzados por rotondas. Managua tenía en 2001 un déficit de 500.000 viviendas, que afectaba al 55,36 por ciento de la población (CEPAL 2001). La mayoría de las viviendas en Managua son precarias y vulnerables frente a los fenómenos naturales (inundaciones y sismos) que afectan de forma periódica a la población. La situación empeora de forma constante debido a la llegada de emigrantes de zonas rurales, asentamientos nacen de la nada y crecen hasta convertirse en barrio (Morales, F 2002). Managua requiere una planificación urbana regulada para frenar la degradación y crecimiento incontrolado actual, y solucionar el problema de la falta de servicios urbanos.

⁸¹ La descripción de Managua se basa en la percepción personal del espacio vivido, fruto de 18 meses de uso del espacio urbano.

Espacios públicos - Ser peatón en Managua no es fácil ya que no existen aceras, ni lugares acondicionados para pasear por la ciudad segmentada en “barrios – isla”. Los espacios públicos están descuidados y la mayoría de las veces son un peligro para los peatones. Las calles están llenas de obstáculos, la vegetación (“el monte” en “dialecto nicaragüense”) invade la calzada, la basura se amontona, y es necesario esquivar los huecos de las alcantarillas que no tienen tapadera. Las dificultades que sufren los usuarios de autobús son un ejemplo del riesgo al que se exponen los peatones, pues no hay infraestructura física de paradas y los peatones se exponen a lluvia, delincuentes y vehículos a gran velocidad.

Los espacios públicos más frecuentados por la población de Managua son los mercados, que son centros de comercio y de vida social. Los niños de la calle han hecho de los mercados de Managua su principal espacio vital por lo que interesa realizar un análisis de su configuración y condiciones. En el momento de la investigación existían 8 mercados principales⁸² en Managua que concentraban la actividad comercial del país, con un total de 15.297 comerciantes. La tabla a continuación refleja las dimensiones de los principales mercados capitalinos.

Tabla 4.5 Dimensiones de los mercados en Managua

Nombre del Mercado	Número de comerciantes
Mercado Oriental	9.000
Mayoreo	861
Central antes Carlos Roberto Huembes	2.467
San Miguel o Mayoreo antes Iván Montenegro	1.300
Bóer antes “Israel Lewites”	1.400
Candelaria	84
El Periférico	75
Oscar Pérez Casar o San Judas	110
Total	15.297

Fuente: Diario La Prensa, Nicaragua, Enero 2002.

⁸² Los datos y descripción de los mercados son válidos para el contexto temporal de la investigación.

Con el terremoto de 1972 desaparecieron los tres mercados que albergaban la mayoría de los mercaderes de la capital y zonas aledañas, el Bóer, el San Miguel y el Central. Al desaparecer estos mercados, el Mercado Oriental se convirtió en el más importante, y a partir de 1972 inició un crecimiento acelerado y desordenado. En los años 80 se crearon nuevos mercados para descongestionar el Oriental, el mercado Mayoreo en 1980, El Bóer 1979, San Miguel 1982, que también tuvieron un crecimiento descontrolado. La Corporación Municipal de Mercados de Managua (COMMNEA) señala que los grandes mercados “han venido creciendo sin ningún tipo de control”, y que los problemas principales son la basura que generan y “los delincuentes que circulan por sus pasillos” (Diario La Prensa de Nicaragua, enero 2002).

El Mercado Oriental ocupa una extensión de 86 manzanas y además de 9.000 comerciantes legales, acuden otros 5.500 comerciantes ambulantes que venden desde agua fría o chicles hasta bisutería. El mercado genera 1.561 toneladas de basura al mes que generan graves problemas sanitarios en la zona debido a la precariedad de los servicios de limpieza municipales. Otro problema que afecta al mercado es la alta tasa de delincuencia que ha convertido la zona en la más peligrosa de la ciudad, con puntos “rojos” identificados en el sector de La Casa de los Encajes, El Bolsón (antes El Jardín del Calzado), el Callejón de la Muerte, las áreas aledañas al Cine México, la Iglesia El Calvario y El Chiquero.

4.2.3 ¿Quiénes son los niños de la calle?

Hay distintos nombres empleados para los niños de la calle: *street children* o *street kids* en inglés, *Meninos da rua* en Brasil, gamines en Colombia, resistoleros en Centro América, Pirañas en Perú..., huele-pegas, inhalantes, vagos.... Distintas fuentes documentales utilizan distinta terminología para definir a los niños de la calle, lo que dificulta el análisis y puede generar errores al confundir distintas realidades. Hay dos

definiciones principales del concepto de niños de la calle. La primera no hace distinción entre los niños que trabajan y/o duermen en las calles y fue redactada por el Programa Inter - ONGs para Niños y Jóvenes de la Calle en Suiza 1983. La definición es la siguiente: *“Niños de la calle son aquellos para quienes la calle, más que su familia se ha convertido en su verdadero hogar, una situación en la que no están bajo la protección, la supervisión ni la dirección de adultos responsables”*.

La segunda definición es la recomendada por UNICEF⁸³ desde entrados los años 80, que distingue entre los niños que trabajan en la calle (*Working Children / children on the street*) y los niños que duermen en la calle (*Street Children / children of the street*). UNICEF define a los niños trabajadores (*Children on the street*) como “niños que tienen que trabajar en las calles porque sus familias no tienen suficiente dinero para sobrevivir”.

Para los niños que duermen en la calle (*children of the street*), UNICEF emplea la definición acordada en la Conferencia Europea sobre Niños de la calle celebrada en Amsterdam 1996. La definición es: *“Niños de la calle son niños menores de 18 años que, por periodos cortos o largos, vive en un ambiente de calle. Son niños que viven vagando de un sitio a otro y que tienen su grupo de iguales y sus contactos en la calle. Oficialmente, estos niños tienen la casa de sus padres o un hogar de beneficencia como dirección. La mayoría de las veces tienen muy poco o ningún contacto con estos adultos, padres, colegio, instituciones para niños, servicios sociales, que les impongan control”* (Save the Children UK, 1994). Esta definición es la que se emplea en la investigación de este capítulo. Lo interesante de la definición es que, al contrario de lo que la mayoría de la gente piensa, la mayoría de los niños de la calle no son huérfanos, sino que tienen una familia y un hogar. No obstante la situación varía según el país y la ciudad, y la falta de datos hace que no sea conveniente realizar generalizaciones.

⁸³ United Nations Emergency Children's Fund (Fondo de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia).

4.2.4 La escala del problema

Según datos de UNICEF en 1997 había en torno a 40 millones de niños en las calles de las ciudades latinoamericanas, y más de 100 millones de niños en las calles de ciudades de todo el mundo. La misma fuente señala que de los 100 millones a nivel mundial, el 40 por ciento de los niños viven y duermen en las calles. La tabla a continuación recoge las únicas cifras encontradas sobre la escala del problema en la región (sin datos para Nicaragua).

Tabla 4.6 "Working Children" y "Street Children" en un grupo de países de América Latina y Caribe.

País	Niños que trabajan en la calle Working Children (children <i>on</i> the street)	Niños de la calle (que duermen en la calle) Street Children (children <i>of</i> the street)
Argentina	2,35 millones	20.000 ⁸⁴
Bolivia	72.000	200
Brasil	7,4 millones	8 millones ⁸⁵
Costa Rica	53.000	5.300
Ecuador	1 millón	4.000
El Salvador	231.000	10.000
Guatemala	1,62 millones	1.000 ⁸⁶
Haití	120.000	10.000
Honduras	275.000	800
México	10 millones	250.000
Total	20.771.002	8.301.300

Fuente: UNICEF, Oficina Regional para América Latina y Caribe, Bogotá (1997).

Los datos disponibles sobre niños que trabajan en las calles de Nicaragua son de fuentes nacionales que para el año 2003 estimaban un total de 161.000 niños (entre los 10 y 19

⁸⁴ Incluye sólo Buenos Aires.

⁸⁵ Puede incluir niños trabajadores pero no viviendo en la calle.

⁸⁶ Incluye sólo Ciudad de Guatemala.

años) a nivel nacional, y del Departamento de Estado americano que estimaba para el mismo año 322.000 niños a nivel nacional, y 6.000 niños en Managua (Bureau of Democracy, 2003). No hay cifras oficiales actualizadas sobre los niños que viven en las calles de Nicaragua. Los únicos datos de instituciones oficiales sobre las dimensiones del problema a nivel nacional fueron publicados en 1997 por el Instituto para el Desarrollo Humano (INPRHU), que estimaba un total de 15.000 niños entre 7 y 14 años viviendo en las calles de Managua, y 17.000 niños a nivel nacional.

4.2.6 Perfil de los niños de la calle en Managua

“...Se puede decir que los andrajos son el uniforme o distintivo dentro del mundo de la gaminería. El vestido descuidado ayuda a provocar la caridad pública; además los pantalones o sacos anchos permiten esconder con facilidad lo que han robado...”.
(Nicoló, 2000)

Los niños de la calle en Managua son niños que viven en condiciones no aptas para un desarrollo humano adecuado. Habitan espacios urbanos marginales degradados por la falta de ordenación y de mantenimiento en los que se acentúa su situación de marginación y se generan modos de vida marginal.

Apariencia - Lo que más destaca de los niños ante el observador es su estética de aspecto sucio y ropas anchas con pantalones que arrastran por el suelo y camisetas con mangas largas donde suelen esconder las manos. Las niñas visten ropas holgadas como los chicos cuando son pequeñas, y al crecer visten ropas más ajustadas, faldas cortas y camisetas sin mangas. En la mayoría de los casos los niños no llevan zapatos y si los llevan están muy desgastados.

En general presentan síntomas de desnutrición, y de mala salud y a menudo tienen manchas blancas en la piel que indican falta de higiene y enfermedades. Es frecuente que presenten tos seca debido a problemas respiratorios y estudios señalan que la mayoría vive con enfermedades venéreas. Las heridas y cicatrices son otro signo distintivo que refleja los peligros que afrontan en la calle y la violencia del entorno en el que viven.

Drogadicción - Los niños suelen tener restos de pegamento en la ropa y en la piel porque se drogan inhalando una cola de zapatos llamada “resistol”, por lo que reciben nombres de “resistoleros” o “huele – pegas”. Estudios indican que consumen drogas como escape a su situación de calle ya que los efectos inmediatos de la inhalación del pegamento son euforia, alegría, alucinaciones ocasionales y trastornos de conducta (agresividad e hiperactividad motora). Los efectos secundarios de las drogas son depresión del Sistema Nervioso Central, somnolencia y confusión. Con el resistol se puede alcanzar una intoxicación grave semejante a la embriaguez etílica, con amodorramiento profundo y pérdida de conciencia, y puede llegar a producir deficiencia cardíaca y muerte (Información de La Fundación Antidrogas de El Salvador). Los niños explican que inhalan resistol para “quitarse el hambre, el frío, y para olvidar la dureza de vivir en la calle”.

Escolaridad - El nivel de escolaridad de los niños es muy bajo, en la mayoría de los casos no alcanzan la educación secundaria, y desde la calle no se plantean como posibilidad el volver a la escuela. Hablar de escolarización equivale a dejar la calle, ya que en la calle se han posicionado en la informalidad, y la vida fuera de normas, volver a la escuela significa volver a la formalidad.

Sexualidad - Como norma inician la vida sexual a edades muy tempranas, en torno a los 10 años y a menudo entre ellos. También se inician en la prostitución desde muy pequeños y las niñas se convierten en madres a edades muy tempranas y mantienen a sus hijos en la calle junto a ellas.

Medios de vida - Los medios de vida principales de los niños de la calle en Managua son el robo a pequeña escala a peatones y en los puestos de venta de los grandes mercados, la mendicidad, la prostitución, la limpieza de parabrisas en los semáforos, el lustrado de zapatos y la recolección de basura en La Chureca (basurero municipal de Managua). La precariedad de su situación impide que se realicen planteamientos de vida a largo plazo y no consideran la educación como una vía para mejorar su situación. Los niños están acostumbrados a manejar dinero, e invierten su “jornada laboral” en actividades encaminadas a obtener ingresos (Nicoló, 2000).

Socialización - En la calle los niños se unen para vivir en grupos de iguales por edades a los que se unen con lazos solidarios para subsistir y superar peligros. El grupo es la nueva familia que encuentran en la calle, los miembros del grupo se unen para dormir en los espacios elegidos donde se sienten protegidos. También se unen para “trabajar” y mientras durante el día eligen lugares muy concurridos para socializarse y desarrollar sus medios de vida, por la noche buscan escondites. Los escondites o refugios que encuentran en la calle pueden estar ubicados en un parque o en un solar con restos de un edificio abandonado.

Peligros - Las organizaciones que trabajan con niños de la calle en Managua consideran que los principales peligros a los que se enfrentan los niños son la violencia y la pobreza. Las ONG explican la violencia como el maltrato físico y psicológico, las violaciones, la explotación sexual, y el rechazo familiar y social. Por pobreza se entienden la falta de comida, higiene, dinero y las enfermedades. La Organización Internacional del Trabajo identifica la explotación sexual como el mayor peligro al que los niños se enfrentan (OIT, 2002).

Permanencia en la calle - Los niños muestran dos caras, por un lado la del adulto que ha elegido su situación y es consciente de su realidad, y por otro, la del niño que sufre y

quiere salir de su situación pero que no sabe cómo hacerlo. Es frecuente que los niños enumeren los distintos hogares en los que han estado, siempre con gesto negativo o despectivo y defendiendo su decisión de estar en la calle como la mejor opción frente a lo que les ofrecían en los centros. Las incógnitas de ¿por qué se escapan?, ¿por qué vuelven a la calle?, ¿qué se les da en los hogares que rechazan o qué se les quita?.... son materia de estudio en profundidad. Las organizaciones que trabajan con los niños en Managua, argumentan que los elementos que los niños echan de menos de la calle cuando están en las casas - hogar, son el dinero, la droga, el sexo, la libertad, y el cariño. Estos elementos podrían ser considerados más propios de la vida de adultos que de niños.

Rechazo en el seno familiar - En general los niños proceden de hogares desintegrados que tienen altos niveles de pobreza y violencia. La falta de una estructura familiar de protección constituye la primera forma de marginación a la que se enfrentan los niños, ya que crecen con malas condiciones higiénicas, mal alimentados, con mala salud, y a menudo viven en condiciones de hacinamiento. Además, sufren con frecuencia agresiones sexuales, que son la máxima expresión de las privaciones afectivas. Otra manifestación de este tipo de marginación es el abandono de la educación formal (CEPAL, 2001) para trabajar y contribuir en la economía familiar. En muchos casos, la familia se convierte en una estructura que limita el desarrollo del niño.

4.2.7 ¿Dónde viven los niños de la calle en Managua? Los focos

Los niños de la calle viven en Managua en lugares conocidos como “focos” que están ubicados en parques y mercados. Los focos se localizan en lugares públicos con gran circulación de personas, y actividad comercial, que permiten a los niños pasar desapercibidos. Durante la investigación se identificaron focos en los siguientes lugares:

- Parque Luis Alfonso Velásquez;
- Parque Ciudad Jardín;
- Parque las Piedrecitas;
- Mercado Oriental con los focos en La Casita, El Calvario y el Callejón de la muerte;
- Mercado Israel Lewites o Boer;
- Mercado Iván Montenegro o Mayoreo;
- Mercado Huembes o Central.

A continuación se presenta una descripción de los focos en forma de narración fruto del trabajo de campo enriquecida con datos documentales.

Parque Luis Alfonso Velásquez - El parque fue construido en la década de los 80 como zona de ocio durante el proceso de transformación de las ruinas del terremoto de 1972 en zonas verdes. Desde su construcción y hasta la década de los 90 el parque cumplió con su función de espacio de recreo, pero hoy es un espacio descuidado, sucio y foco de delincuencia. En el parque cohabitan restos de tanques de guerra oxidados e indigentes que duermen en bancos. En una conversación con un niño de la calle en el parque, el niño explicó que su medio de vida consistía en llamar la atención del guardia encargado del parque ante cualquier hecho que necesitara su atención como guardia (mientras, el guardia dormía). El estudio *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Nicaragua* (OIT 2002) señala este parque como uno de los focos principales de prostitución de la ciudad. El niño entrevistado dormía en el parque.

Parque de Ciudad Jardín - Al igual que el anterior es un parque construido en la época Sandinista, que conserva juegos metálicos de colores y una distribución espacial de explanada central acotada por árboles. Es en la actualidad un parque sucio, oscuro y abandonado, con columpios rotos y restos de basura amontonados. Hay prostitutas que

trabajan desde hamacas colgadas de árboles, y se localizan chavolas camufladas. El parque es uno de los focos donde viven más niños de la calle debido a su cercanía con el mercado Oriental, por lo que el área es muy bulliciosa durante el día aunque solitaria por la noche.

Parque Las Piedrecitas - Es un parque popular menos degradado que los anteriores, y es un lugar de paseo tradicional de los “managuas” (los habitantes de la capital) que acuden a pasar el día durante el fin de semana. Es un espacio con muchas actividades de ocio percibido como “más sano que otros parques” por los visitantes. Durante la visita al parque como parte de la investigación, un menor se acercó a preguntarme: “¿y tú qué vendes? “. Ante la expresión de asombro por la pregunta el niño explicó su lógica: “aquí todo el mundo viene a vender algo”. El niño narró que vivía con su familia y que contribuía a la economía familiar vendiendo en el parque bolsitas de “agua helada” por valor de 1 peso nicaragüense (en torno a 0.14 euros). El niño explicó que él desarrollaba su actividad por las tardes después de la escuela y durante el fin de semana. También explicó que él no era “un vago huelepega de los que van a dormir al parque, ni se prostituye como otros niños”, sino que trabajaba para “ayudar a su familia, sobre todo a su madre”.

Mercado Oriental - Es el principal foco económico y comercial de Managua y el mercado más grande de Nicaragua con una extensión en torno a las 70 manzanas y con 15.000 comerciantes. En el mercado Oriental hay tres focos donde viven niños de la calle, El Calvario, La Casita, y El Callejón de la muerte. Es una zona definida como espacio “donde cohabitan delincuentes, inhalantes, proxenetas y prostitución” (OIT 2002). A continuación se narra la visita realizada al foco.

Iniciamos el recorrido en el “El Calvario”, nombre de la Iglesia Católica ubicada en el barrio. En la Iglesia, las Hermanas de la Caridad atienden a ancianos y niños desnutridos,
--

realizando una labor digna de reconocimiento. Una de las hermanas que ha llegado hace poco de la India cuenta que no atienden a niños de la calle porque “son peligrosos, ya no son niños sino adultos muy violentos y medio locos”.

Cerca de la iglesia, en la calle San Rafael, un señor maduro nos explica cómo él ha apoyado siempre a los niños de la calle y los ha acogido en su casa. Para demostrar sus afirmaciones muestra a unos niños durmiendo en el suelo de su casa (desde la entrada de la calle hasta pasillos interiores). El señor explica que “él no recibe ayudas de nadie, pero que siempre ayuda a los niños, que le consideran casi un padre”. Para demostrar esta nueva afirmación nos invitó a visitar un espacio contiguo a su casa donde vive un grupo niños. En el espacio había un grupo de unos cuarenta niños de distintas edades sucios, inhalando pegamento y llenos de cicatrices que viven en las ruinas de un edificio. Los niños, edades comprendidas entre los 13 y los 23 años, parecían vivir en una comuna.

Continuamos el recorrido hacia el foco de La Casita, para llegar fuimos preguntando “¿dónde viven los niños de la calle?”, y las respuestas fueron: “¿los huele-pegas?, ¿los vagos?” (adjetivos con los que se conoce a los niños de la calle en el mercado Oriental). En La Casita vivían unos 90 niños, también en un espacio cerrado a la calle formado por un solar con restos de un edificio en ruinas. Allí entablamos conversación con niñas que mostraron sus bebés, y explicaron sus condiciones de vida infrahumanas. Las niñas tenían botes llenos de pegamento y dinero encima, obtenidos con la prostitución.

Al avanzar hacia el siguiente foco, el Callejón de la Muerte la visita de campo terminó pues las señales advirtieron del peligro real que anuncia el nombre del foco.

Mercado Huembes, Mercado Israel Lewites, Mercado Iván Montenegro y Mercado Mayoreo

El estudio *Explotación sexual comercial de niños y adolescentes en Nicaragua* (OIT 2002) realiza la descripción que se reproduce a continuación de los focos ubicados en los cuatro mercados.

“...Además de centros comerciales estos tres mercados son terminales de buses Intra e Inter urbanos, por lo que tienen una gran afluencia diaria de público. Se ven niños de la calle lustrando zapatos. En estos lugares circula una gran cantidad de niños, niños y adolescentes que viven ahí con o sin sus familias y que sobreviven vendiendo en los pasillos, cargando bultos, botando⁸⁷ basura o pidiendo dinero. Este es un escenario que facilita la explotación sexual. En general se puede decir que hay dos tipos de niños y adolescentes que circulan en los mercados: los consumidores de drogas y los que trabajan vendiendo diferentes productos. El comercio sexual que realizan ambos grupos proviene generalmente de la misma gente de los mercados: comerciantes y clientes que ofrecen dinero a cambio de favores sexuales. En el caso de los mercados que tienen parques cercanos, los niños y niñas que habitan en la zona y son consumidores de drogas dedican algunas horas del día a buscar clientes en los parques...” (OIT 2002).

4.2.8 La calle percibida como hogar

Se consideró importante en la investigación incluir información primaria de los niños de la calle estudiados, con el objetivo de incluir algún tipo de información de primera mano de los niños con la que enriquecer el trabajo de campo y de documentación. El uso de la encuesta como instrumento se descartó ante las pocas expectativas de obtener información de calidad y se optó por utilizar el instrumento de la construcción de mapas mentales de modo experimental.

⁸⁷ “Botar” significa “tirar”.

El mapa mental como herramienta cualitativa de análisis social

El espacio vivido desborda las dimensiones físicas del paisaje, también es el espacio percibido, sentido y valorado. Urbanistas en los años sesenta, entre los que destacó Kevin Lynch, iniciaron una corriente basada en el análisis de la imagen de la ciudad tal y como es percibida por sus habitantes. En paralelo, desde la psicología se creó una corriente que se consolidó como Psicología Ambiental y cuyo objeto de estudio son las relaciones entre el comportamiento humano y los marcos ambientales. Estas corrientes idearon el mapa mental como instrumento para medir la apreciación de los individuos hacia el espacio en el que viven. La percepción depende de la forma en que son interpretados y sentidos los elementos espaciales, de la valoración o el rechazo que suscitan, más allá de su localización. Si bien cada persona tiene una percepción del espacio distinta, hay imágenes que son compartidas por grupos, hecho que corresponde a experiencias espaciales comunes.

Los estudios de la Geografía de la percepción y del comportamiento se inician en la década de los 60 como una respuesta al reduccionismo espacial de la corriente positivista, dando lugar a la aparición de estudios relativos al comportamiento humano en el espacio. Es en este periodo cuando Bouldin introduce el concepto de "imagen" como un nexo entre el espacio real y el comportamiento del hombre (Estébanez, 1981). La Geografía inicia entonces una exploración hacia el análisis de la percepción del espacio vivido de los individuos, que guía su conducta, a través del análisis de las imágenes mentales que construyen del entorno. La representación de la imagen mental se analiza a través los mapas cognitivos. En palabras de Constancio De Castro Aguirre: *“...el concepto de mapa cognitivo es una hipótesis que brota ante la observación: si observamos que el hombre común de la ciudad se desplaza con seguridad desde un punto considerado como origen a un punto establecido como destino y si esta observación se repite en múltiples desplazamientos, ello nos da pie a adoptar la hipótesis*

de que posee un conocimiento espacial interiorizado. En otras palabras decimos que el mapa cognitivo es o consiste en un dispositivo mental que nos orienta a diario en nuestra navegación urbana...” (De Castro Aguirre, C. 1999).

Resultados del Ejercicio “Dibuja Managua”

El ejercicio “Dibuja Managua” fue realizado en junio de 2003 con niños de la calle que vivían en los hogares de la organización Casa Alianza, la ONG que en Nicaragua cuenta con más recursos y atiende a mayor número de niños en hogares de acogida. El ejercicio tuvo una duración de 1 hora y media y en él participaron un total de 68 niños con edades comprendidas entre los 12 y los 17 años. El ejercicio se realizó en cada uno de los hogares de Casa Alianza, el “Refugio de Niños” (20 mapas), el “Refugio de niñas” (18 mapas), el “Hogar de Niñas-Madre (5 mapas), y el “Hogar de Transición de niños” (25 mapas). Las indicaciones a los niños fueron: “dibuja Managua, cierra los ojos y dibuja en una hoja de papel lo que aparezca en tu mente al pensar en la ciudad de Managua”.

El ejercicio tenía como objetivo conocer algo de la percepción del espacio urbano de los niños de la calle, analizar qué elementos son los que definen la ciudad para ellos, qué connotaciones positivas o negativas tiene el concepto “Managua”, y qué tipos de espacios aparecían en su mente, con especial atención a la aparición o no de los focos y de los hogares de acogida en los mapas. El anexo 4.3 recoge una muestra de los mapas mentales elaborados por los niños. Los mapas elaborados son en general muy simples, los más complejos corresponden a los niños mayores en edad. Los mapas muestran una imagen de Managua definida por un camino como elemento principal y una construcción o un hito urbano que se dibuja sin estar delimitado por bordes. Otro elemento de los mapas, los nodos (como intersecciones de una red vial), sólo aparecen en los dibujos más complejos. La simplicidad de la estructura de los dibujos no permite ahondar más en el análisis, los contenidos ofrecen más datos sobre la percepción urbana. En las tablas a

continuación se resumen los elementos que se repiten en los mapas, agrupados por categorías y con el número de repeticiones para cada tema en el total de los dibujos.

Tabla 4.7 Contenidos de los mapas mentales Ejercicio Dibuja Managua I

Elementos naturales	Elementos políticos	Elementos religiosos	Deportes y juegos	Personas	Elementos lineales	Vehículos
Sol: 27 Luna: 4 Estrellas: 2 Vegetación: 28 Flores: 20 Nubes: 18 Lluvia: 3 Pájaros: 7 Otros: 4	Bandera: 8 Partido político (FSLN): 2 Eslogan político: 2 Iconografía juvenil rebelde Tatuaje de corazón: 4	Iglesia: 5	Canchas de juego: 5 Educación Escuela: 6	Niños: 18 Ladrón: 1 Huele- pega: 1 Adultos: 7 Familia: 1	Camino vinculado a una casa: 14 Calles: 12 Carreteras: 14 Rotondas Rotonda El Cristo: 2 Rotonda El Güegüense: 1 Rotonda Rubén Darío: 7	Coches: 10 Buses: 4

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.8 Contenidos de los mapas mentales Ejercicio Dibuja Managua II

Focos	Barrios	Otros elementos de la ciudad	Hogares de acogida	Hitos de la ciudad
Antiguo centro de Managua: 5 Parque Luis Alfonso Velázquez: 2	Parque Las Palmas: 5 Parque El Carmen: 1 La Chureca: 1 Los Laureles: 1 Nueva Vida: 1 Giorgio Andrade: 1	Centro Comercial (Metrocentro): 3 Hotel: 1 Gasolinera (ESSO): 4 Lago Nicaragua: 1	Hogar de Casa Alianza: 8 Quincho Barrilete: 1 Hogar familiar: 16	Catedral: 8 Palacio de Cultura: 1 Asamblea: 2 Estatua de Sandino: 2 Malecón: 2 Lago Managua: 11 Volcanes: 11 Teatro Justo Rufino Garay: 1

Focos	Barrios	Otros elementos de la ciudad	Hogares de acogida	Hitos de la ciudad
	El Güegüense: 1			Teatro Nacional Rubén Darío: 2 Estadio de Baseball: 1 Banco Central: 3 Laguna de Tiscapa: 1

Fuente: Elaboración propia.

Los dibujos de las niñas son más sencillos que los de los niños, muestran el entorno de la casa hogar de Casa Alianza, el sol, flores, estrellas, pájaros, nubes sin lluvia y árboles. Espacios de la ciudad que aparecen en los dibujos de las niñas son el parque de Las Palmas (donde se encuentra ubicado el hogar de acogida en el que viven), la Catedral, el colegio, Casa Alianza, la Casa Familiar, los barrios de La Chureca y Los Laureles, el teatro Rubén Darío (antiguo centro de Managua), y el Estadio (cerca está la Casa Central de Casa Alianza). Los dibujos de las niñas demuestran menor conocimiento de la ciudad que los niños.

Los dibujos de las niñas-madre están en sintonía con los anteriores, reflejan la Catedral, Casa Alianza y paisajes con hitos de la ciudad. Los mapas de los niños son más complejos y repiten los hitos principales de Managua, el lago, los volcanes y la Catedral. En comparación con los dibujos de otros grupos aparece el centro de acogida de Casa Alianza como hogar que la casa familiar. Los mapas además tienen elementos políticos como la bandera, las siglas del FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) y eslóganes políticos ("si la patria es pequeña, grande la sueña"). En general son composiciones más complejas que incluyen elementos lineales como rotondas, calles e hitos, y que en algunos casos llegan a reproducir barrios de la ciudad como el Malecón, o el entorno del centro comercial Metrocentro.

De los contenidos de los mapas destaca que no aparecen los focos sino elementos de la ciudad con distintas connotaciones. El elemento que se repite más en los mapas es la casa -hogar (en un total de 16 mapas), que aparece acompañado de un camino que llega hasta la entrada en la mayoría (13 mapas). El elemento del camino aparece en los mapas asociado sólo a la casa, no al centro de la ONG Casa Alianza, ni a la catedral, ni a la iglesia, ni a la escuela, tan sólo a la representación del hogar. En palabras de uno de los niños “es el camino para entrar y salir de la casa”. Con los resultados del ejercicio se puede interpretar que el concepto más vinculado a “Managua” a partir de la imagen mental espacial de los niños es la de “hogar”.

4.2.9 Automarginación como grupo

En la mayoría de los casos, el niño de la calle ha tomado la decisión voluntaria de escapar de su hogar para sobrevivir y mejorar su calidad de vida. Como consecuencia de la marginación que sufren por parte de sus familias, de la sociedad y de las instituciones, los niños de la calle desarrollan una subcultura cuya expresión es una ruptura con las normas sociales. Así, adoptan medios de vida marginales con alto riesgo para su vida, delimitan sus territorios, crean sus propias reglas y sistemas de socialización, aceptando la violencia como norma común de relación con el medio. Los niños son burlones y arrogantes ante el ciudadano, en el primer acercamiento a un adulto observador invariablemente piden “un peso” para comer, y al iniciar una conversación empiezan a narrar con actitud heroica los peligros a los que sobreviven en la calles. Al ganar su confianza hablan con desconsuelo de los problemas familiares que les hicieron escapar a la calle, y a menudo hablan de la falta de familia.

4.3 Vulnerabilidad institucional de los niños de la calle en Managua: rasgos y consecuencias en el proceso de planificación

4.3.1 Un problema no identificado ni priorizado

Política Nacional de protección social - Para las fechas en que se realizó la investigación la política social del Gobierno de Nicaragua estaba incluida en el *Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de la Presidencia para el periodo 2004-2015*. El plan señalaba como prioritarios los siguientes sectores de intervención:

- Derechos de propiedad;
- Servicios financieros;
- Promoción de exportaciones e inversiones;
- Apoyo al desarrollo de conglomerados;
- Desarrollo rural;
- Sostenibilidad ambiental;
- Educación;
- Salud;
- Capacitación y formación técnica;
- Sector laboral;
- *Protección social*;
- Seguridad social;
- Carreteras (infraestructura productiva y social);
- Caminos (infraestructura productiva y social);
- Puertos y aeropuertos (infraestructura productiva y social);
- Agua y saneamiento (infraestructura productiva y social);
- Salud (infraestructura productiva y social);
- Educación (infraestructura productiva y social);

- Vivienda (infraestructura productiva y social);
- Energía (infraestructura productiva y social);
- Gobernabilidad;
- Reformas y modernización de la administración pública.

Uno de los veintidós sectores prioritarios de intervención es la *Protección social* cuya necesidad se justifica por las condiciones de “pobreza, desigualdad y exclusión social” que afectan a gran parte de la población del país. A continuación se recoge el texto del Plan de Desarrollo donde se explican las razones de la necesidad de la política de *Protección social*.

“...La sociedad nicaragüense ha venido enfrentando diferentes problemáticas que la han colocado en una situación de *pobreza, desigualdad y exclusión social* que afecta a la gran mayoría de población e incide en la incorporación temprana a la fuerza laboral, desempleo, sub - empleo y bajos niveles de ingreso. La última encuesta de nivel de vida del 2001 indica que la pobreza a nivel nacional es de 45,8 por ciento y en las áreas rurales del país ésta asciende a 67,8 por ciento... A pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años, los indicadores sociales se han caracterizado por un comportamiento irregular, especialmente, en las áreas rurales y urbanas marginales. Esta situación se complejiza debido a las altas tasas de crecimiento poblacional, las cuales generan mayor presión en la demanda de los servicios frente a una limitada capacidad de oferta...

...De la región Latinoamericana, Nicaragua tiene el segundo PIB⁸⁸ per cápita más bajo. Adicionalmente, se enfrentan altos niveles de deuda pública y déficit fiscal, lo cual implica una baja disponibilidad de recursos financieros públicos para dar respuesta a las inmensas necesidades de la población, particularmente a las de orden social... Si se

⁸⁸ PIB - Producto Interior Bruto.

continúa haciendo más de lo mismo en términos de política, programas y presupuesto en los sectores sociales, el cincuenta por ciento de las Metas del Milenio que Nicaragua aspira alcanzar no son viables. Siendo el capital humano el recurso más valioso y la clave para el desarrollo con equidad, el gobierno en los últimos años ha realizado importantes esfuerzos...En este sentido, se ha iniciado un proceso de establecimiento de instrumentos políticos y jurídicos que asienten las bases para el quehacer del sector social. En el 2002, se aprobó la Ley General de Salud y su reglamentación, y en base a la evaluación de la Política Nacional de Salud 1997-2002 se formuló la nueva Política Sectorial 2004-2015 y su Plan Nacional. En el 2003, se logró incorporar a Nicaragua en la iniciativa mundial de Educación para Todos del Banco Mundial, lo que implica el acceso a más recursos para el mejoramiento de la calidad de la educación y garantizar la matrícula y asistencia escolar de los niños pobres. Asimismo, se ha avanzado en un cambio de enfoque del sistema educativo reorientándolo hacia una mayor pertinencia y relevancia de educación para la vida...

... En el 2003, se aprobó la Política Nacional de Protección Social, dirigida especialmente a los grupos de población en condición de pobreza y vulnerabilidad...Fuente: Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría de la Presidencia para el periodo 2004-2015.

La Política Nacional de Protección social actual en el momento de la investigación (aprobada en el 2003) tenía los siguientes ejes:

- Fortalecimiento institucional y normativo de protección social;
- Incremento de la cobertura de los programas de transferencia y prestación de servicios nutricionales y educativos de los niños pobres de 0 a 5 años;
- Incremento de la cobertura de los programas de transferencia y prestación de servicios nutricionales y educativos de los niños de 6 a 13 años en condición de pobreza;

- Incremento de la cobertura de los programas de transferencia y prestación de servicios nutricionales y educativos de los niños pobres de 14 a 18 años en condición de pobreza;
- Incremento de la cobertura de los programas de transferencia y prestación de servicios nutricionales y educativos de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes en riesgo social que requieren protección social;
- Establecimiento de mecanismos de atención a crisis socio económicas de los grupos en condiciones de pobreza crónica;
- Mejora de las condiciones de infraestructura básica para los servicios de protección social.

El texto completo de la Política Nacional de Protección social del Gobierno de Nicaragua se presenta en el anexo 4.4.

Las prioridades de la Política Social del Gobierno de Nicaragua son la desnutrición y el acceso a centros educativos para los menores de 5 años, la formación ocupacional de jóvenes, los servicios para jóvenes en riesgo social, la creación de un sistema de protección para que se cumplan los derechos de los niños y las infraestructuras sociales. En la justificación de la Política se aporta el dato de seiscientos mil niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social. Riesgo social que es identificado como trabajo infantil, abandono, maltrato, violencia, adicción a drogas, abuso y/o explotación sexual comercial. También se aporta el dato de cuatro mil niños, niñas y adolescentes que se encuentran en Centros de Protección Especial como refugio de su condición de pobreza. Los “grupos vulnerables” identificados como niños y adolescentes en situación precaria son el objetivo de la política de protección social. Como consecuencia lógica, el problema de los niños de la calle debería ser un problema identificado, pero no es así.

Ministerio de la Familia - Las instituciones a cargo de la infancia en Nicaragua son Ministerio de la Familia, el Consejo Nacional de Protección Integral a la Niñez (CONAPINA) y la Procuraduría de los Derechos Humanos que junto con la Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia tutelan la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (OIT 2002). Bajo este paraguas institucional, no existe ningún departamento de ningún organismo oficial encargado de atender el problema de los niños de la calle, son las ONG las que han tomado el relevo de la atención a estos niños. Para el periodo de la investigación, el Ministerio de la Familia desarrollaba su acción a través de una serie de programas que se presentan a continuación.

Programas del Ministerio de la Familia de Nicaragua

- *Programa de Adulto Mayor.* “...El propósito de este programa es promover actividades que permitan la atención integral de este sector de población para mejorar su calidad de vida...”.
- *Atención a Discapacitados.* “...Este programa permite promover el desarrollo de acciones socioeducativas a fin de garantizar una respuesta integral a favor de las personas con discapacidad a través de los programas sociales que ejecuta el Ministerio...”.
- *Centros de Desarrollo Infantil.* “...Los Centros de Desarrollo Infantil urbanos (CDI) son un programa de atención integral a la niñez de 0 a 6 años, a fin de implementar intervenciones de protección social con base en características de vulnerabilidad educativa y alimentaria...”.
- *Programa contra la Drogodependencia.* “...Su misión es la de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes que consumen pegamento y otras drogas...”.
- *Protección Trabajo Infantil.* “...El Programa de atención a niñas, niños y adolescentes trabajadores es el encargado de promover las acciones dirigidas a

este grupo, que por diversas causas trabajan o desarrollan actividades de sobrevivencia...”. Fuente: Ministerio de la Familia, Nicaragua.

Como se describía en el perfil de los niños de la calle en Managua la inhalación de pegamento es una práctica común del grupo. Parte de la respuesta al problema de la drogadicción a “niños, niñas y adolescentes que consumen pegamento y otras drogas” del Ministerio de la Familia incluye ofrecer a los “adolescentes inhalantes” *“talleres de persuasión y actividades deportivas que se organizan en el Ministerio de la Familia con el fin de que conozcan la importancia de los valores humanos y hábitos positivos, de tal manera que les permita formarse como personas de bien”*. Los niños de la calle no son identificados como un grupo de población de riesgo por el Ministerio de la Familia, que sí identifica como grupo a los “niños que consumen pegamento y drogas”. El Programa contra la Drogodependencia no tenía durante el periodo de la investigación capacidad operativa para cumplir sus objetivos. Los contenidos del programa ofrecen la perspectiva gubernamental ante la situación de los niños de la calle que son etiquetados como “drogadictos”, los contenidos se presentan a continuación.

“...Su misión es el de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños , niñas y adolescentes que consumen pegamento y otras drogas, ofreciéndoles un proceso de rehabilitación, tratamiento y seguimiento en diferentes centros con el fin de integrarlos a corto, mediano o largo plazo a sus familias, la escuela y su comunidad...”

...El Proyecto tiene tres ámbitos de trabajo para la atención a los niños, niñas y adolescentes que inhalan pegamento, los cuales son: trabajo en la calle, trabajo con la familia, coordinaciones interinstitucionales y con proyectos de la sociedad civil...

...Trabajo en la calle - Niños/as y Adolescentes son rescatados de su problema de drogodependencia ofreciéndoles opciones de desarrollo social y humano. La calle es el

ámbito de trabajo del proyecto más compleja para su abordaje, el educador / a utiliza técnicas aprendidas para obtener un primer contacto con los niños / niñas y adolescentes que se inician en el consumo del pegamento u otras drogas, con este primer contacto el educador - niño/ niña adolescente, inician la etapa del abordaje directo, obteniéndose respuestas de su identificación con el objetivo de llenar una hoja de captación que permita conocer su procedencia y otros datos básicos, pasa a formar parte del expediente, que queda registrado bajo un número en las Unidades de Gestión Local, ubicadas en el territorio...

...En una segunda visita al punto de concentración, donde permanecen los niños / niñas y adolescentes, se sigue profundizando en su situación, se empieza a detectar redes de apoyo que le puedan ayudar durante su permanencia en los sectores como: las comerciantes, vivanderas, centros de salud, comedores, espacios deportivos y recreativos...Durante todo esta etapa se trabaja con el niño / niña adolescentes en diferentes espacios de reflexión, para ir en la búsqueda del rescate de su autoestima, su familia, la aceptación de su problema y que requiere ayuda profesional para su recuperación, y su integración o un centro especializado para ir en la búsqueda de su recuperación.....El educador / a continúa visitando el punto de concentración donde permanecen los niños / niñas y adolescentes con el objetivo de:

- Continuar realizando espacios de reflexión;
- Contactar a la familia;
- Conocer más el problema del niño / niña adolescentes;
- Reintegrarlo a su familia – comunidad;
- Reintegrarlo a la escuela;
- *Ingresarlo a un centro especializado para su rehabilitación;*
- Seguimiento a casos que llegan por primera vez al punto de concentración;

...Trabajo con la Familia. No siempre se contacta a la familia de los niños / niñas

adolescentes, cuando se tiene esta posibilidad, se aborda a ésta para conocer las principales causas que provocaron la situación actual del niño / niñas adolescentes. Las labores que se realizan con la familia son:

- Capacitación sobre temas que giran alrededor de la problemática de su hijo / a;
- Espacios de reflexión sobre posibles alternativas que modifiquen la situación de la familia y del niño / niña adolescente;
- Intercambio de experiencias entre padres de familia que enfrentan la misma situación con sus hijos / as;
- Actualmente los Educadores / as se capacitan para integrar en la atención a la familia, la metodología del enfoque sistemático, donde involucra a todos los miembros de la familia en la recuperación del niño / niña adolescente;
- La mayoría de las familias de los niño / niña y adolescentes que permanecen en Managua, viven en los departamentos, rompiendo todo vínculo con su familia y con su comunidad.

...Coordinaciones interinstitucionales y con proyectos de la Sociedad Civil - El Proyecto se fortalece en la práctica con acciones de coordinación con diferentes organismos e instituciones que trabajan con los niño / niña adolescentes...

...Adolescentes Inhalantes participan en talleres de persuasión y actividades deportivas que se organizan en el Ministerio de la Familia con el fin de que conozcan la importancia de los valores humanos y hábitos positivos, de tal manera que les permita formarse como personas de bien...

...En Nicaragua, existen 35 Centros de Rehabilitación que atienden actualmente a 421 niños / niñas y adolescentes y una función del Ministerio de la Familia es remitirlos a estos centros para su Tratamiento y Rehabilitación; antes de llegar a este momento, se ha

realizado un trabajo planificado y coherente en la calle, con la familia y con las redes de apoyo que conocen al niño / niña - adolescente y con diferentes instituciones de apoyo...

...En los centros de Tratamiento y Rehabilitación recibe atención personalizada e integral durante el tiempo que permanece, siendo el Ministerio de la Familia el encargado de realizar seguimiento, para que el niño/ niña y adolescente concluya con su tratamiento y se integre a: la familia, la escuela, la comunidad. Entre las instituciones que brindan apoyo el proyecto están:

- Ministerio de Salud;
- *Policía Nacional*;
- ONG's;
- Ministerio de Gobernación;
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

...La coordinación del proyecto y su equipo técnico, se retroalimenta de otras experiencias, siendo miembro del Grupo de Coordinación para la Prevención del Consumo de Drogas, miembro de la Federación de las Comunidades Terapéuticas, donde se recibe capacitación, actualización para el abordaje tratamiento y conocimiento del fenómeno, que afectan a los niños, niñas y adolescentes hasta la edad de 18 años según lo establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia...". Fuente: Programa contra la drogodependencia del Ministerio de la Familia de Nicaragua, 2003.

Alcaldía de Managua

Descendiendo a la escala de la Administración local, correspondería a la Alcaldía de Managua atender la problemática de los niños de la calle, pero no es así ya que la problemática no es identificada como tal. La página web de la Alcaldía identificaba en el

momento de la investigación como problemas urbanos de la ciudad cinco sectores que se describen en el texto a continuación.

“...El acelerado crecimiento de la ciudad de Managua, con la expansión hacia la periferia y el incremento poblacional, ocasionado por diversos factores ligado al proceso de urbanización y a otros elementos que la hacen más atractiva para la población inmigrante, ha originado déficit en los servicios de equipamientos y servicios básicos....Entre los elementos más sensibles a la problemática urbana de la ciudad, se pueden señalar los siguientes:

- Su ubicación geográfica, que la hace más vulnerable frente a los desastres naturales, al estar localizada a orillas del Lago de Managua, atravesada por fallas geológicas activas, una vasta red de cauces y una inclinación bastante acentuada de sur a norte, hacia la costa;
- Debilidad en el control urbano por la falta de aplicación y cumplimiento de las Leyes y Reglamentos Urbanísticos, así como la no actualización de las mismas que propician el crecimiento anárquico de la ciudad;
- Déficit de viviendas;
- Limitada cobertura de los servicios básicos en los sectores habitacionales espontáneos;
- Limitaciones en el Servicio de Recolección de Basura...”.

Fuente: página web Alcaldía de Managua.

Además de la situación de los niños de la calle existen en Managua otras patologías sociales urbanas no identificadas por la Alcaldía como la prostitución forzada, la explotación sexual de menores, el trabajo infantil, las condiciones infrahumanas de vida por falta de ingresos para cubrir las necesidades básicas de la mayor parte de la población o la violencia e inseguridad ciudadana. El componente social del presupuesto de la Alcaldía de Managua era de tan sólo el dos por ciento del presupuesto total en las

fechas de la investigación. A continuación se presentan los programas del componente social del presupuesto municipal para el año 2006.

<p>“... Presupuesto total: C\$⁸⁹ 150.301.952; Presupuesto social: C\$ 3.000.000. Programas sociales para el año 2006:</p> <ul style="list-style-type: none">– Familia Unida...Familia Fuerte. C\$ 200.000, 350 familias. Reunir a Padres e Hijos alrededor de actividades recreativas, contribuyendo de esta manera a la unidad familiar y a la promoción de valores morales, sociales y espirituales, evitando la violencia intrafamiliar;– Promoción de los Deberes y Derechos de los Niños (as) y Adolescentes. 20.000 jóvenes. C\$ 250.000. Brindar a través de mecanismos de atención directa y participativa los deberes y derechos de los niños y adolescentes, al igual que dotarlos de conocimientos en cuanto a los marcos legales de las leyes y convenios internacionales, para impulsar el desarrollo integral de los mismos;– Barrio Libre de Pandillas 20 barrios. C\$ 440.000. Desarrollar estrategias enfocadas a la prevención de los factores de riesgo, tratando de influir en los tipos de relaciones que conlleven el fenómeno de la violencia. Aplicar de manera sostenida un Programa de Prevención de Drogas en los centros de estudio de primaria y secundaria, coordinar un modelo preventivo en conjunto con la Policía Nacional. Formular políticas de prevención y tratamiento integral a la violencia juvenil;– Casa de la Tercera Edad y Discapacitados. 1.000 personas. C\$ 400.000. Integrar a todos los discapacitados y personas de la tercera edad en los programas de atención de la Alcaldía de Managua;– Participación Comunitaria en Obras de Desarrollo Social. Barrio Limpio, Barrio Saludable: 20 barrios. C\$ 660.000. Desarrollar una Jornada de limpieza y de sensibilización a la población capitalina, en mantener limpia su casa y su
--

⁸⁹ Moneda local de Nicaragua, *colón*.

comunidad impulsando la participación activa de la comunidad;

- Clínicas Municipales y Atención a Niños que trabajan en los Mercados. C\$ 600.000 Suplir a las clínicas municipales de un equipo de Ultrasonido, laboratorio clínico y de clínicas dentales para poder brindar una atención de calidad a toda población y en especial a los niños de los mercados que sus padres no cuentan con muchos recursos económicos;
- Casa de Adolescentes 5.000 personas. C\$ 450.000. Mejorar el local que brindara a los jóvenes espacio para darles atención integral. El alto índice de delincuencia de los jóvenes habitantes de la Chureca y de los barrios aledaños nos impulsa a crear un local donde el joven pueda recibir orientación, formación, recreación, atención médica y psicológica que lo ayude a superar su estado de delincuencia.

Fuente: Página web Alcaldía de Managua

4.3.2 Ausencia de datos: Quiénes y cuántos son

¿Quiénes son los niños de la calle de Managua? La marginación social que sufren tiene como consecuencia que no se conozca quiénes son, qué necesidades y problemas tienen o qué respuesta puede darse a su situación. A nivel institucional hay confusión en la definición del término, lo que hace que sea complicado saber cuántos son. No hay ninguna cifra oficial o extraoficial consensuada sobre las dimensiones del problema. En la era de la información, no aparecer como dato significa no existir para las administraciones. No ser identificados es quizá el rasgo más importante de la vulnerabilidad institucional que afecta a los niños de la calle en Managua.

La falta de estudios sobre la situación de los niños refleja la falta de interés de las instituciones oficiales en el tema. El único estudio encontrado en el que ha participado un organismo público nicaragüense es el *Censo de niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle y espacios públicos*, realizado por UNICEF en coordinación con FONIF

(Agencia Nacional de Bienestar Social de Nicaragua) en 1997. En el estudio se aporta el dato de un total de 7.000 “niños inhalantes” para la ciudad de Managua; Los niños son de nuevo identificados por su problema de drogas e inhalación de pegamento. Es interesante que en el estudio Managua es descrita como receptora de menores de otros departamentos. Las cifras sobre la problemática que aporta el estudio son las siguientes: el 69 por ciento de los niños de la calle de Nicaragua vivían en Managua; el 42 por ciento de los niños tenía entre 6 y 11 años; el 21 por ciento de los niños afirmaba haber sido detenido por la policía alguna vez, pero al no existir un centro adecuado para menores, los niños los menores fueron remitidos al Sistema Penitenciario Nacional antes de ser sancionados.

En el momento de la investigación no había datos oficiales sobre el número de niños que viven en la calles de Nicaragua. Los únicos datos oficiales de las dimensiones del problema a nivel nacional fueron publicados en 1997 por el Instituto para el Desarrollo Humano (INPRHU) de Nicaragua, que estimaba un total de 15.000 niños entre 7 y 14 años viviendo en las calles de Managua, y 17.000 niños a nivel nacional. Las ONGs que trabajan con niños de la calle en Managua no coinciden en una cifra sobre la magnitud del problema. La encuesta realizada a las ONGs que trabajaban con niños de la calle en Managua como parte del trabajo de campo incluía preguntas sobre las dimensiones del problema: “¿cuántos niños de la calle considera que hay en Nicaragua?, y ¿cuál es su fuente de información?”. Las respuestas fueron entre 3.000 y 30.000 niños a nivel nacional y entre 1.000 y 20.000 niños en Managua. La fuente de información citada por las ONGs fue “otra organización” o bien “propia”. La mitad de las ONGs no proporcionaron datos por “falta de conocimiento”. Las respuestas sobre el número de niños de la calle que vivían en las calles de Managua fueron las siguientes:

- 6.000 - Fuente de información: propia;
- 20.000 - Fuente de información: informes de otras ONGs (sin especificar);

- No contamos con información precisa;
- 175 viviendo en los 4 focos del Mercado Oriental - Fuente de información: propia;
- Más de 1.000 - Fuente de información: propia.

Uno de los motivos de la falta de datos y de conocimiento general de la situación de los niños de la calle es el rechazo social que experimentan como grupo. En el momento de la investigación, a pesar de existir más de 40 ONGs que trabajaban en beneficio de la niñez en Managua (OIT 2002), sólo cinco ONGs trabajaban con los niños de la calle; Este hecho refleja que los niños de la calle tampoco son una prioridad para la sociedad civil. Durante el trabajo de campo se observaron numerosas actitudes de rechazo hacia los niños desde distintos grupos sociales. Un ejemplo es la valoración del niño de 11 años que trabajaba en un parque vendiendo “bolsitas de agua helada” y que explica que él no era *“un vago huelepega de los que van a dormir al parque, ni se prostituía como otros niños”*. Podríamos pensar que un niño que trabaja en la calle debería ser solidario con la situación de los niños que viven en la calle, pero sin embargo se refería a ellos de forma despectiva como “vagos huele-pegas”. Otro ejemplo es el de los comerciantes del Mercado Oriental que se referían a los niños con los mismos términos “huele-pegas” y “vagos”.

Un estudio del año 2003 realizado por la ONG Casa Alianza en el Mercado Oriental de Managua desde el centro de salud "Francisco Buitrago" aportaba el dato de un total de 1.300 niños inhalantes de resistol en el entorno del mercado.

El término “huele-pegas” tiene su origen en la adicción de los niños a cola de zapatos que inhalan y es un término asociado a delincuencia, robo y droga. Los niños de la calle “huele-pegas” son considerados más una lacra social que un problema social urbano por la mayoría de la población de Managua. Un artículo del periódico nicaragüense de tirada nacional, Tiempos del mundo, muestra un ejemplo de esta afirmación:

“...Las estadísticas policiales indican que en la ciudad de Managua se da una media de ocurrencia de 75 a 90 delitos, cada día...Los comerciantes de los principales mercados de Managua, como El Oriental y el Carlos Roberto Huembes se sienten preocupados por los delincuentes, entre ellos *huele-pegas*, y menores que arrebatan mochilas en los "corredores" de esos centros populares...

...En el Mayoreo y el Iván Montenegro hay niños, niñas, adolescentes, mujeres adultas y hombres que revientan cadenas, consumen licor, marihuana y crack. Estos, a veces, arman broncas en esos centros de compras, con saldos de víctimas muertas o heridas y golpeadas...El Israel Lewite es considerado un mercado donde la gente acude a comprar sin ser molestada por delincuentes, pero hay menores *huele-pegas*..... El Periférico, un mercado de la vieja Managua terremoteada, presume de ser un sitio seguro, claro con sus respectivos *huelepegas*, beodos y prostitutas...

... La versión policial...El comisionado Marlon Montano Mendoza dijo que en el caso de los mercados de Managua, es en el Oriental donde se presentan los delitos de revienta cadenas y de robo de bolsos, aunque descartó que sean nidos de delincuentes de la capital....”.

Fuente: Diario Tiempos del Mundo Edición número 13: Semana del 28 de Marzo al 3 de Abril de 2002.

La falta de instituciones que trabajen con los niños, la falta de datos, estudios y de información sobre el tema son rasgos de la vulnerabilidad institucional de la situación de los niños de la calle en Managua. En Managua, por lo general, la clase media interpreta la pobreza que se ve en los semáforos y en las puertas del supermercado como resultado de la falta de responsabilidad individual. *“La clase media tiende a hablar de madres que explotan a sus hijos menores y viven del dinero que éstos consiguen, de pandilleros que no tienen una madre que los eduque, de prostitutas que disfrutan de la actividad con la*

que se ganan la vida, de vagos que no trabajan y roban...hablan de problemas sociales y sus causas como responsabilidad única de las personas que lo padecen" (Agurto Vilchez S. 2002).

"Los niños y niñas que crecen fuera de un ambiente familiar, ya sea porque viven en las calles o en las instituciones, sufren a menudo discriminación y pueden sentirse poco queridos o excluidos" (UNICEF, 2005). La marginación social hace que el aislamiento de los niños se haga más profundo. *"Es así como los niños aparecen estigmatizados con atribuciones de agresividad, violencia, comportamiento indeseable y otros que desde la partida cancelan cualquier oportunidad real de proyección a partir de su situación real"* (CEPAL, 2001).

Más allá de la responsabilidad individual, los problemas sociales que afectan a la población de Nicaragua son producto de la falta de condiciones mínimas para garantizar el desarrollo humano.

4.3.3 Dificultades en la realización de diagnósticos

Es una dinámica constante en la mayoría de proyectos para niños de la calle, que los niños no se adaptan a vivir en un centro u hogar de acogida y que vuelvan a la calle. Conocer qué encuentran en la calle, cómo perciben el espacio y qué uso hacen de él, puede ayudar a un mejor diseño y gestión de los proyectos para niños concebidos como hogares o centros de acogida. A menudo los investigadores sociales estudian a los niños de la calle sin pedir su autorización. Mientras un investigador social no puede hacer fotos o encuestar a un niño que vive en un hogar con su familia sin solicitar el permiso de los padres, los niños de la calle son a menudo abordados sin solicitar su permiso. Los investigadores toman fotos y les hacen preguntas donde ellos tienen su hogar, la calle.

Este antecedente suele estar presente, lo que dificulta la aproximación a los niños para la realización de un diagnóstico de su situación.

El instrumento más utilizado para estudiar a los niños de la calle es la encuesta. Los niños no son buenos informantes cuando se trata de encuestas ya que la mayoría de las veces han sido objeto de estudios anteriores y no creen en la utilidad de colaborar con el investigador. Los niños incluso piden dinero por responder a las encuestas, por lo que no se puede esperar que las respuestas sean sinceras (Save de Children, 1994). Además de la actitud de rechazo de los niños, otro problema que afronta el investigador es la dificultad de acceder a los lugares donde se encuentran. En la gira de campo por los focos en Managua se comprobó que muchos de los lugares donde viven los niños son centros de delincuencia, y en el caso del “callejón de la muerte” las señales de peligro hicieron que se optara por no acceder al foco.

4.3.4 Atención social deficiente

Falta de recursos - El trabajo con niños de la calle es muy difícil, como el personal de ONGs explicó durante las visitas a los proyectos. Incluso una monja Hermana de la Caridad que vive en el anexo de la Iglesia Católica en el foco “El Calvario” definido por la OIT (2002) como zona donde *“cohabitan delincuentes, inhalantes, proxenetas y prostitución”*, explicaba que *“no atienden a los niños de la calle porque son peligrosos, ya no son niños sino adultos muy violentos y medio locos”*.

La respuesta al problema de los niños de la calle en Managua es insuficiente en cantidad y en calidad, hecho que se demuestra por la permanencia de los niños en la calle. Una de las características de la vulnerabilidad institucional de los niños de la calle como grupo es la falta de atención, servicios y recursos. En el momento de la investigación el Estado de la nación nicaragüense no dedicaba ningún presupuesto específico a través de las

instituciones gubernamentales para mejorar las condiciones de vida de los niños de la calle ni concedía subvenciones a las pocas organizaciones sociales que trabajan con ellos.

El contexto de falta de apoyo social e institucional hacia los niños de la calle en Managua pone de relieve la gran labor que desarrollan las organizaciones no gubernamentales que trabajan atendiendo a los niños en Managua. Reconocimiento que debe ser mayor por las dificultades a las que se enfrentan debido a la falta de fondos. Las organizaciones no cuentan con los recursos para afrontar el problema en sus dimensiones actuales y la falta de recursos contribuye a que la atención sea insuficiente. En Managua no hay suficientes centros para la atención y acogida de los niños que quieran integrarse en un programa.

Metodologías de trabajo con niños de la calle y espacios urbanos

Las metodologías de trabajo con niños de la calle siguen un proceso educativo de fases que se desarrollan en distintos espacios. En la primera fase se produce un acercamiento al niño en la calle, y de forma progresiva el niño pasa por distintos centros hasta llegar a vivir en un hogar en la etapa final. El componente espacial de la metodología de trabajo en etapas es muy importante, a continuación se describe la metodología que utiliza Javier de Nicolás en Colombia (reconocida a nivel internacional), donde queda reflejado este hecho:

1. *Operación amistad*. Los educadores organizan visitas periódicas a los sitios frecuentados por los niños y entablan una relación de confianza y amistad con ellos en su propio ambiente.
2. *Centro de día*. En horario de día se ofrece al niño comida, atención médica, posibilidad de aseo y de lavado de ropa, y recreación en un centro. Ubicación del centro - inmediaciones de los focos donde viven los niños.

3. *Centro de transición.* Se ofrece al niño comida, atención médica, posibilidad de aseo y lavado de ropa, ocio, y cama. Se realizan actividades educativas y formativas orientadas a atraer al niño hacia la vida fuera de la calle. Ubicación del centro - inmediaciones de los focos donde viven los niños.
4. *Hogar de acogida fase I.* Se ofrece al niño un hogar con actividades educativas y formativas orientadas a que el niño considere la opción de vida fuera de la calle. Ubicación del centro - inmediaciones de los focos donde viven los niños.
5. *Hogar de acogida fase II.* Etapa de autogestión del hogar por parte de los niños. Ubicación del centro: en el campo, alejado de la ciudad.

Cuanto más tiempo permanece el niño en el centro por voluntad propia, mejor se desarrolla el proceso educativo a través del que se llega a la opción de vida fuera de la calle. En la descripción de la metodología de Javier Nicolás se ve de forma clara la importancia del componente espacial, es importante que los programas para niños de la calle consideren este aspecto.

Las organizaciones que atienden a los niños de la calle en Managua no emplean la metodología de trabajo de Colombia, debido a que, por lo general cuentan con recursos para personal e instalaciones limitados. En el croquis que se presenta en el anexo 4.5 se han localizado los centros de atención a niños de la calle en Managua y los focos donde viven los niños de la calle. En el croquis se observa que tres de los focos donde viven los niños, el mercado Oriental, el Parque Luis Alfonso Velázquez y el Parque Ciudad Jardín, están muy próximos entre sí, en la zona céntrica del distrito 4 de Managua. Los otros focos, el parque de Las Piedrecitas, el mercado Israel Lewites, el mercado Huembes y el mercado Mayoreo están distribuidos de forma radial en los distritos 3, 5 y 6 en torno al centro urbano.

De los nueve centros que existen para la atención de los niños, ocho se ubican en el distrito 4 de la capital y uno en el distrito 6. Hay una mayor concentración de centros en la zona de la ciudad con mayor delincuencia, el entorno al mercado Oriental y el antiguo centro de Managua. Pese a que los focos más alejados del centro quedan con menor cobertura de atención, hay una correlación moderada entre la ubicación de los focos y la de los centros de atención.

Metodologías y dinámicas de comportamiento espacial

La labor educativa con los niños de la calle es muy compleja, y es una dinámica constante en la mayoría de proyectos para niños de la calle, que los niños no se adapten a vivir en un hogar de acogida y que vuelvan a la calle. Conocer qué encuentran en la calle, cómo perciben el espacio y qué uso hacen de él puede ayudar a un mejor diseño y gestión de los proyectos.

“...Tenemos que decir que hay lugares en donde no se respetan los derechos de los niños, no se nos deja opinar, no contamos para nada y donde más bien nos sentimos encerrados. En esos lugares como que no se ve mucho compromiso de los adultos y la verdad que en un ambiente así preferimos quedarnos en la calle...Que en los programas no nos encierren, que no nos lleven por la fuerza o engañados...Que los programas no sean aburridos,... que sean sitios donde no se nos dé todo, sino que se nos enseñe a tomar decisiones, a esforzarnos....”.

Discurso de niños de la calle ante el Presidente Fox, Red por los Derechos de la infancia en México, 2002. En Márquez Guzmán A. (2002).

El personal de las ONGs entrevistadas en Managua explicó que parte de su tiempo está dedicado a la búsqueda en las calles de niños que escapan. Las primeras etapas del proceso educativo en las que se integra al niño cuando llega a un hogar de acogida suele

ser muy restrictivas, y en etapas sucesivas el niño vuelve a ganar libertad. De forma constante el niño escapa de nuevo a la calle al ganar libertad. Cuando son entrevistados los niños suelen enumerar los distintos centros - hogares en los que han vivido con gesto negativo o despectivo y defendiendo su decisión de estar en la calle como mejor opción frente a lo que les ofrecían en los centros. Las incógnitas de ¿por qué se escapan?, ¿por qué vuelven a la calle?, ¿qué se les da en los hogares que rechazan o qué se les quita?.... pueden ser objeto de un estudio antropológico. Las respuestas de las ONGs entrevistas a la pregunta “¿qué echan de menos los niños cuando están en los centros – hogar?”, fueron las siguientes: “dinero, droga, sexo y libertad”, y en un segundo lugar “responsabilidad sobre su vida” y “trato de cariño personalizado”. Los términos son más propios de la vida de adultos que de niños. Entre las respuestas también se nombra el “ansia de libertad”, este factor es descrito por Javier Nicoló en su libro *Musarañas* de forma sobresaliente:

“...El gamín es un muchacho que trata de dar respuesta a la situación de pobreza y desamparo afectivo en que ha vivido, independizándose. En el fondo es éste un gesto de superación. Entre una miseria sin libertad como la que vivía en su pseudo - hogar y una miseria con libertad, como se vive en la calle, el muchacho ha optado por lo segundo. El gamín posee un gran tesoro en su libertad. Muchas personas creen encontrar la solución al gaminismo en reclusiones, sean internados o colonias agrícolas, continuando de esta manera la serie de atropellos de que ha sido objeto el muchacho de la calle...” (Nicoló, sin fecha).

Las organizaciones también señalan la falta de trato de cariño personalizado en los hogares de acogida como motivo por el que los niños se escapan. La mayoría de las veces, la calidad en la atención a los niños y el trato de cariño personalizado dependen de los recursos disponibles que condicionan el número y la calidad del personal contratado. Las ONGs tienen que hacer un esfuerzo titánico por la falta de recursos.

Bibliografía

Agurto Vílchez S. (2002). *Condiciones de Vida y de Pobreza de los Hogares en las ciudades de Managua, León y Granada, 1992 - 2000*. FIDEG. Nicaragua

Alarcón, D. (2000). *Medición de las condiciones de vida*. Series Documentos de Trabajo I-2. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo.

Alatorre J. 2002. *Paternidad responsable en el istmo Centroamericano*. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour. U.S Department of State. (2003) *Nicaragua, Country report on human rights practices*. USA.

Casa Alianza (1997) *Situación general de los Niños y Niñas. Visión general*. Casa Alianza, Nicaragua.

CEPAL (2001) *Marginados en México, El Salvador, Nicaragua y Panamá*. Documento de trabajo. Santiago de Chile.

CEPAL – UNICEF (2002). *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de Infancia*. Documento de trabajo. México DF.

De Nicolás J., Irenarco Ardilla E., Camilo Castrellón P., German Mariño S. (2000). *Musarañas*. Servicio Juvenil Bogotá D.E. Colombia.

Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua (UNCT) (2000). *Valoración Conjunta de País y Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza*. Managua, Nicaragua.

Human Rights Watch (2003). *Police Abuse and Arbitrary Detention of Street Children. Children's rights*. Publicación de la página web (<http://www.hrw.org>).

Instituto Nacional de Estadística de Nicaragua (INEC) (1995). *VII Censo Nacional de Población y III de Vivienda 1995*. Nicaragua

Instituto Nacional de Estadística de Nicaragua (INEC) (2002). *MECOVI Encuesta Nacional de medición del nivel de vida 2001*. Nicaragua.

Lattes A.E, Rodríguez J, Villa M. (2002). *Population Dynamics and Urbanization in Latin America: Concepts and Data Limitations*. Paper prepared for the conference 'New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlement in the Twenty-first Century', organized by the IUSSP Working Group on Urbanization and held at the Rockefeller Foundation's Study and Conference Centre in Bellagio, Italy, 11-15 March.

Montoya, O. (2001). *Educación Reproductiva y Paternidad Responsable en Nicaragua*. Documento de trabajo. México, CEPAL.

Morales, Fernando (2002). *Problemas urbanos por falta de control urbano*. Revista Municipalidades (www.revistamunicipalidades.org) Edición XII-XIII. Agosto, Octubre.

OIT (2002). *Explotación sexual comercial de niños y adolescentes en Nicaragua* Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil. Oficina Internacional del trabajo, Nicaragua.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000). *Informe de Desarrollo humano en Nicaragua 2000*. Naciones Unidas, Managua, Nicaragua.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002). *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002, Las condiciones de la esperanza*. Naciones Unidas, Managua, Nicaragua.

Save the Children UK (1994). *Niños de la calle y niños trabajadores. Una guía de planificación* Save the Children, Londres.

UNICEF (1997). United Nations Children's Fund (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) en coordinación con FONIF (Agencia Nacional de Bienestar Social de Nicaragua). *Censo de niños, niñas y adolescentes que trabajan en la calle y espacios públicos*. UNICEF, Nicaragua.

UNICEF (2003). United Nations Children's Fund (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia). *The state of the world's children 2003*. UNICEF, New York.

UNICEF (2005). United Nations Children's Fund (Fondo de emergencia Naciones Unidas para la Infancia). *The state of the world's children 2005*. UNICEF, New York.

Prensa

Diario La Prensa, Nicaragua.

Diario Tiempos del Mundo, Nicaragua.

Índice de Acrónimos

CDI - Centros de Desarrollo Infantil urbanos

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y Caribe Naciones Unidas

CELADE - Centro Latinoamericano de Demografía

COMMNA - Corporación Municipal de Mercados de Managua

CONAPINA - Consejo Nacional de Protección Integral a la Niñez

FMI – Fondo Monetario Internacional

FONIF - Agencia Nacional de Bienestar Social de Nicaragua

FSLN - Frente Sandinista de Liberación Nacional

Ha - Hectáreas

INEC – Instituto Nacional de Estadística

INPRHU - Instituto para el Desarrollo Humano de Nicaragua

LP - Línea de pobreza

ONG – Organización no gubernamental

OIT – Organización Internacional del Trabajo

PIB – Producto Interior Bruto

PLC - Partido Liberal Constitucionalista

Ton – Toneladas

UNCT - Equipo de País del Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua

UNICEF - Fondo de emergencia de Naciones Unidas para la Infancia

WFP - World Food Programme United Nations / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

Índice de anexos

Anexo 4.1 Declaración de los Derechos del niño.

Anexo 4.2 Resultados de la Encuesta a ONGs.

Anexo 4.3 Muestra de mapas mentales ejercicio “Dibuja Managua”.

Anexo 4.4 Política Nacional de Protección social del Gobierno de Nicaragua aprobada en el año 2003.

Anexo 4.5 Croquis de ubicación de los focos de niños de la calle en Managua.

Anexo 4.6 Mapa de Nicaragua.

Anexo 4.1 Declaración de los Derechos del niño

Proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959

PREAMBULO

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que las Naciones Unidas han proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ella, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento,

Considerando que la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle,

La Asamblea General,

Proclama la presente Declaración de los Derechos del Niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y

libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente en conformidad con los siguientes principios:

Principio 1 - El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

Principio 2 - El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

Principio 3 - El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

Principio 4 - El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

Principio 5 - El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.

Principio 6 - El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad

moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

Principio 7 - El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

Principio 8 - El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.

Principio 9 - El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata.

No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

Principio 10 - El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.

Anexo 4.2 Resultados de la Encuesta a ONGs

A Datos para registro n. 1	
Nombre de la institución	Quincho Barrilete
Nombre del encuestado y cargo	Liliana Vivas Iglesias, Directora
Teléfono de contacto / e-mail	2498174 quiba@tmx.com.ni
Dirección oficinas	Barrio Costa Rica, carretera Norte, de Plásticos modernos, 2 al sur, 1 y ½ abajo
B Datos de la organización	
Tipo de institución	Asociación
Fecha de constitución (Asociación, Fundación, ONG.....)	1993
Año inicio actividades en Nicaragua	1991
Países en los que trabaja	Nicaragua
Países de los que proceden los fondos para su funcionamiento	China, España, Suecia, Italia
¿Realiza trabajo de calle?	sí ..X.. no
¿Gestiona casas-hogar para niños de la calle?	Sí ...X. n. 4 no
C Escalas del problema social urbano	
¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Nicaragua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: no contesta (alega desconocimiento) Fuente de información:
¿Cuáles son las principales ciudades donde se ubican? ¿Cuál es su fuente de información?	Ciudades: Managua, León, Matagalpa Fuente de información:
¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Managua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: 6.000 Fuente de información: propia
¿Cuáles son los principales focos de la ciudad donde se ubican los niños? ¿Cuál es su fuente de información?	Focos: Mercados de la ciudad, Parque Ciudad Jardín, La Casa Verde (en el antiguo centro de Managua), en semáforos y lugares cercanos a los centros comerciales Fuente de información: propia
¿Cuáles considera que son los principales problemas que deben afrontar los niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de	1. Maltrato y violencia de todo el mundo 2. Falta de comida 3. Falta de higiene que significa

	prioridad	enfermedades: respiratorias, de piel, de transmisión sexual
	¿Cuáles considera que son las causas de que existan niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. La falta de empleo 2. La violencia intrafamiliar 3. La educación recibida
	¿Por qué causas considera que los niños se concentran en los focos en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Por búsqueda de apoyo 2. Por supervivencia, crean redes de robo 3. Ante el rechazo encuentran allí un hogar
	Cuando los niño/as están en las casas-hogar, ¿qué cosas considera que echan en falta de la calle?	1. El manejo de dinero 2. El pega sobre todo los varones 3. El sexo Otro. La familia
D	Perfil de beneficiarios que atienden	
	Sexo	Niños .X.. Niñas .X..
	Edades	—
	Huele pegas	sí .X.. no...
	Procedencia: Departamento	
	Características específicas	
E	La respuesta al problema social urbano	
	Trabajo de calle	
	¿Dónde realiza el trabajo de calle?	En los Mercados (Oriental, Huembes, Lewites... todos)
	¿En qué horario realiza trabajo de calle?	8 – 11
	¿Con qué personal realiza el trabajo de calle?	2 personas
	¿Qué actividades realiza?	Charlas, juegos, actividades culturales, almuerzos, piñatas...
	¿Cuántos niño/as atienden? Sexo Edades	80 – 90 niño..X. niña.X.. 10 – 17 y hasta 18 años
	Centro de atención de día	
	Nombre del centro	La Casa Patio
	Tipo	

	Ubicación	De los semáforos de Ciudad Jardín, 3 al lago, 1 y ½ arriba
	Horario de atención a niño/as de la calle	Atienden a 90 niños al día
	Actividades que realizan en el centro	
	Personal que trabaja en el centro	4 personas
	Nombre del centro	Centro de Acogida Asociación Quincho Barrilete
	Tipo	Casa - hogar
	Ubicación	De plásticos modernos 2 al sur y ½ abajo, Barrio Costa Rica
	Horario de atención a niño/as de la calle	
	Actividades que realizan en el centro	Educación formal (reforzamiento) Danza folclórica, manualidades, pintura, computación, panadería, repostería, costura, panadería Atención psicológica
	Personal que trabaja en el centro	
	Beneficiarios	Residentes: 17 niñas entre 9 y 16 años Semi-residentes: 33 niñas entre 9 y 16 años
Nombre del centro		
	Tipo	Casa – hogar
	Ubicación	De la Farmacia Don Bosco 2 arriba, ½ al sur, Barrio Venezuela (el romin)
	Horario de atención a niño/as de la calle	
	Actividades que realizan en el centro	
	Personal que trabaja en el centro	
	Beneficiarios	50 niños entre 10 y 17 años, 20 residentes y 30 semi-residentes
Nombre del centro		
	Tipo	Casa – hogar
	Ubicación	Isla de Ometepe, San José del sur, entre Moyogalpa y Altagracia
	Horario de atención a niño/as de la calle	
	Actividades que realizan en el centro	Panadería y costura
	Personal que trabaja en el centro	
	Beneficiarios	Niñas Entre 7 y 15 años

A Datos para registro n. 2	
Nombre de la institución	ANIESCA Ayuda en la Escuela y en la Calle
Nombre del encuestado y cargo	Daisy Sánchez de Illescas, Directora Ejecutiva
Teléfono de contacto / e-mail	2668433/1976 aniesca@ibw.com.ni
Dirección oficinas	Del Zunem 6 cuadras al lago, ½ abajo Barrio Altagracia
B Datos de la organización	
Tipo de institución	ONG
Fecha de constitución (Asociación, Fundación, ONG.....)	20 abril 1994
Año inicio actividades en Nicaragua	1994
Países en los que trabaja	Nicaragua
Países de los que proceden los fondos para su funcionamiento	Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Japón
¿Realiza trabajo de calle?	sí ..X. no
¿Gestiona casas-hogar para niños de la calle?	sí N. no ..X..
C Escalas del problema social urbano	
¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Nicaragua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: 30.000 Fuente de información: informes de otras ONGs (sin especificar)
¿Cuáles son las principales ciudades donde se ubican? ¿Cuál es su fuente de información?	Ciudades: Managua, Somotillo Fuente de información: propia
¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Managua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: 20.000 Fuente de información: informes de otras ONGs (sin especificar)
¿ Cuáles son los principales focos de la ciudad donde se ubican los niños? ¿Cuál es su fuente de información?	Focos: ns / nc Fuente de información
¿Cuáles considera que son los principales problemas que deben afrontar los niño / as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Emigran a los Departamentos 2. La situación económica 3. Son hijos de madres solteras

	¿Cuáles considera que son las causas de que existan niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Subsistencia: tienen que buscar qué comer 2. Escape de situación en la que viven 3. Por cultura: ya se crea en el ambiente
	¿Por qué causas considera que los niños se concentran en los focos en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Encuentran comida en los mercados 2. Porque buscan un hogar 3. Porque se identifican con el sitio
	Cuando los niño / as están en las casas-hogar, ¿qué cosas considera que echan en falta de la calle?	1. Droga 2. Falta de ambiente propio del niño como aire libre 3. Que tengan que luchar por el día a día, no que se les den todas las cosas
D	Perfil de beneficiarios que atienden	
	Sexo	Niños .X.. Niñas.X..
	Edades	3 – 15
	Huele-pegas	Sí... no.X..
	Procedencia: Departamento	Ns/nc
	Características específicas	No durmiendo en la calle Atienden familias y comunidades
E	La respuesta al problema social urbano	
	Trabajo de calle	sí
	¿Dónde realiza el trabajo de calle?	En los distritos 2 y 3 Barrios de Managua: San Judas, Altagracia, 7 sur, Jonattan González, William Díaz, El Recreo
	¿En qué horario realiza trabajo de calle?	En el de las escuelas que atienden
	¿Con qué personal realiza el trabajo de calle?	
	¿Qué actividades realiza?	Sensibilización en escuelas, centros comunitarios, centros de capacitación, atención en salud....
	¿Cuántos niño/as atienden? Sexo Edades	... niño... niña... ...hasta...
	Centro de atención de día	No
	Casa - hogar	No

A Datos para registro n. 3	
Nombre de la institución	Asociación Casa Alianza Nicaragua.
Nombre del encuestado y cargo	Martín Vargas Muñoz. Coordinador de Planificación, Monitoreo y Evaluación.
Teléfono de contacto / e-mail	268-6171. nicaragua@casa-alianza.org
Dirección oficinas	Del portón del antiguo Hospital El Retiro 1 cuadra al lago (Norte) y ½ cuadra abajo (Oeste).
B Datos de la organización	
Tipo de institución	Organismo No Gubernamental.
Fecha de constitución (Asociación, Fundación, ONG.....)	Covenant House inicia su trabajo a finales de la década de los sesenta en Nueva York, expandiendo posteriormente sus servicios por diferentes estados de Estados Unidos y Canadá. En 1981 se funda en Guatemala Casa Alianza / Covenant House Latin América (como primer programa latinoamericano). En 1986 se abren programas en Panamá y Honduras (el de Panamá es cerrado en 1992), y en 1998 se inicia el de México. La Oficina Regional para los programas latinoamericanos se instala en Costa Rica en 1993, previamente su base estaba en Guatemala. Casa Alianza Nicaragua empieza a funcionar oficialmente en Enero de 1998.
Año inicio actividades en Nicaragua	Inicio Oficial en Enero de 1998
Países en los que trabaja	Estados Unidos, Canadá, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (Oficina Regional para Latinoamérica)
Países de los que proceden los fondos para su funcionamiento	Estados Unidos, Inglaterra, Suiza, España
¿Realiza trabajo de calle?	Sí .. X.. no
¿Gestiona casas-hogar para niños de la calle?	Sí ... X. N. 4 no
C Escalas del problema social urbano	
¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Nicaragua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: Fuente de información: Con relación a este aspecto, no podemos decir cuántos niño/as duermen en la calle, pero sí

		podemos hacer referencia al estudio de UNICEF sobre la situación de la niñez en Nicaragua efectuado en el año 2000, donde se dice que más de 700 mil niño/as viven en condiciones de riesgo (niño/as víctimas de desastres naturales, de violencia intrafamiliar, discapacidad y los que se encuentran en total desamparo) en Nicaragua. A esto debemos sumar lo referido por el Procurador de la Niñez, Carlos Emilio López quien afirma que hoy en día se habla de que hay unos 302 mil niño/as en la calle de acuerdo a un estudio de una firma independiente.
	¿Cuáles son las principales ciudades donde se ubican? ¿Cuál es su fuente de información?	Ciudades: Managua, Estelí, Granada, Chinandega entre otras. Fuente de información: experiencia propia y de otros organismos que trabajan con la niñez.
	¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Managua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: No contamos con información precisa. Fuente de información
	¿Cuáles son los principales focos de la ciudad donde se ubican los niños? ¿Cuál es su fuente de información?	Focos: Mercados (Oriental, Roberto Huembes, Iván Montenegro, Mayoreo, etc.) y Parques (Cuidad Jardín y Luis Alfonso principalmente). Fuente de información: Casa Alianza (propia experiencia).
	¿Cuáles considera que son los principales problemas que deben afrontar los niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Uso y Abuso de Drogas. 2. Explotación Sexual Comercial. 3. Abuso Sexual / Violencia Física y Psicológica.
	¿Cuáles considera que son las causas de que existan niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Extrema Pobreza. 2. Falta de Políticas y Proyectos del Gobierno, dirigidas al desarrollo y/o fortalecimiento de la familia y la niñez. 3. Falta de oportunidades para acceder a la educación, recreación y a todos los derechos que le son inherente a todo niño/a.
	¿Por qué causas considera que los niños se concentran en los focos en Managua?	1. Ello/as consideran que en Managua existen mayores oportunidades para subsistir.

	Enumere 3 por orden de prioridad	2. Encuentran mayores oportunidades para “divertirse”. 3. Mayores oportunidades para desarrollar mecanismos inadecuados de sobre vivencia tales como la mendicidad, el robo, trabajos informales, etc.
	Cuando los niño/as están en las casas-hogar, ¿qué cosas considera que echan en falta de la calle?	1. droga 2. sexo 3. dinero
D	Perfil de beneficiarios que atienden	
	Sexo	Niños X ... Niñas.X.
	Edades	
	Huele pegas	Sí.X. no...
	Procedencia: Departamento	
	Características específicas	
E	La respuesta al problema social urbano	
	Trabajo de calle	
	¿Dónde realiza el trabajo de calle?	Focos del Mercado Oriental,
	¿En qué horario realiza trabajo de calle?	Desde las 9 hasta las 12 AM
	¿Con qué personal realiza el trabajo de calle?	
	¿Qué actividades realiza?	
	¿Cuántos niño/as atienden? Sexo Edades	... niño... niña... ...hasta...
	Centro de atención de día	No
	Casa – hogar	
	Nombre del centro	Centro de Crisis o Refugio para Niños
	Tipo	Día y Noche (24 Horas)
	Ubicación	Frente a Estadio de Fútbol “Cranshaw”, Managua
	Horario de atención a niño/as de la calle	24 Horas
	Actividades que realizan en el centro	Actividades dirigidas a la superación de la crisis y la estabilidad emocional de los niños (Terapias y/o Consejerías Individuales y Grupales). Actividades dirigidas a la Superación y Prevención de las Adicciones (Conceptos del Día, Rondas de Señalamiento, Expresión de

		<p>Sentimientos, Grupos de Autoayuda de NA, etc.).</p> <p>Actividades dirigidas al crecimiento espiritual.</p> <p>Actividades dirigidas a la prevención del VIH/SIDA y a la promoción de una sexualidad responsable y respetuosa.</p> <p>Actividades recreativas, culturales, artísticas y deportivas.</p> <p>Actividades dirigidas a promover un adecuado nivel de salud física y mental en los niños.</p> <p>Actividades dirigidas a promover el ingreso y estabilidad en la Educación Formal y Capacitación Laboral</p> <p>Actividades dirigidas a promover la socialización y el “Protagonismo Infantil”</p>
	Personal que trabaja en el centro	9 (8 Educadores/as y 1 Coordinadora)
	Casa – hogar	
	Nombre del centro	Centro de Crisis o Refugio para Niñas
	Tipo	Día y Noche (24 Horas)
	Ubicación	Frente a Teatro “Justo Rufino Garay”, Parque “Las Palmas”, Managua
	Horario de atención a niño /as de la calle	24 Horas
	Actividades que realizan en el centro	<p>Actividades dirigidas a la superación de la crisis y la estabilidad emocional de las niñas (Terapias y/o Consejerías Individuales y Grupales)</p> <p>Actividades dirigidas a la Superación y Prevención de las Adicciones (Conceptos del Día, Rondas de Señalamiento, Expresión de Sentimientos, Grupos de Autoayuda de NA, etc.)</p> <p>Actividades dirigidas al crecimiento espiritual.</p> <p>Actividades dirigidas a la prevención del VIH/SIDA y a la promoción de una sexualidad responsable y respetuosa</p> <p>Actividades recreativas, culturales, artísticas y deportivas</p> <p>Actividades dirigidas a promover un adecuado nivel de salud física y mental en los niños.</p> <p>Actividades dirigidas a promover el ingreso y</p>

		estabilidad en la Educación Formal y Capacitación Laboral Actividades dirigidas a promover la socialización y el “Protagonismo Infantil”
	Personal que trabaja en el centro	5 (4 Educadores/as y 1 Coordinadora) A este número se debe incluir el Equipo Psico-social, lo/as compañero/as de Espiritualidad, Adicciones, Reintegración Familiar y Vida Independiente, VIH/SIDA y Sexualidad, y Salud.
	Casa – hogar	
	Nombre del centro	Hogar de Niñas-Madres
	Tipo	Día y Noche (24 Horas)
	Ubicación	Del “Hospital Bautista 2 c. al Este (Abajo) y 1 ½ c. al Sur, Managua
	Horario de atención a niño/as de la calle	24 Horas
	Actividades que realizan en el centro	
	Personal que trabaja en el centro	5 (4 Educadores/as y 1 Coordinadora)
	Casa – hogar	
	Nombre del centro	Hogar de Transición
	Tipo	Día y Noche (24 Horas)
	Ubicación	De “Telcor Monseñor Lezcano” 1 c. al Sur y ½ c. al Este (Abajo), Managua
	Horario de atención a niño/as de la calle	24 Horas
	Actividades que realizan en el centro	Actividades dirigidas a la Superación y Prevención de las Adicciones (Conceptos del Día, Rondas de Señalamiento, Expresión de Sentimientos, Grupos de Autoayuda de NA, etc.) Actividades dirigidas al crecimiento espiritual. Actividades dirigidas a la prevención del VIH/SIDA y a la promoción de una sexualidad responsable y respetuosa Actividades recreativas, culturales, artísticas y deportivas Actividades dirigidas a promover un adecuado nivel de salud física y mental en los niños. Actividades dirigidas a promover el ingreso y estabilidad en la Educación Formal y

	Capacitación Laboral Actividades dirigidas a promover la socialización y el "Protagonismo Infantil"
Personal que trabaja en el centro	5 (4 Educadores/as 1 Coordinador

A	Datos para registro. 4	
	Nombre de la institución	Inihambia (significa Mujer triunfadora en nahual)
	Nombre del encuestado y cargo	Mirna Sánchez, Directora
	Teléfono de contacto / e-mail	2484888 / inhijamb@tmx.com.ni
	Dirección oficinas	Del puente de la Reinada, 1 cuadra abajo, 2 al lago, 20 varas arriba, Barrio San Luis
B	Datos de la organización	
	Tipo de institución	ONG
	Fecha de constitución (Asociación, Fundación, ONG.....)	8 de Marzo de 2000 (deriva de Quincho Barrilete)
	Año inicio actividades en Nicaragua	2000
	Países en los que trabaja	Nicaragua
	Países de los que proceden los fondos para su funcionamiento	Estados Unidos, Bélgica, Dinamarca, España, Suiza
	¿Realiza trabajo de calle?	Sí ..X.. no
	¿Gestiona casas-hogar para niños de la calle?	sí ...N. no ..X..
C	Escalas del problema social urbano	
	¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Nicaragua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: ns / nc Fuente de información:
	¿Cuáles son las principales ciudades donde se ubican? ¿Cuál es su fuente de información?	Ciudades: Managua Fuente de información: propia
	¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Managua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: hay 175 viviendo en los 4 focos del Mercado Oriental Fuente de información: propia
	¿ Cuáles son los principales focos de la ciudad donde se ubican los niños? ¿Cuál es su fuente de información?	Focos: 4 en el Oriental (mercado), Mercado Huembes, Mercado Israel Lewites, Mercado Iván Montenegro Fuente de información: propia

	¿Cuáles considera que son los principales problemas que deben afrontar los niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Violación entre ellos y de adultos en pandillas 2. Rechazo de la sociedad que genera baja autoestima 3. Rechazo de la familia que causa que se hagan huele-pegas
	¿Cuáles considera que son las causas de que existan niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. El tipo de Gobierno en los 90 que produjo el cierre de centros sociales 2. El desempleo 3. La pérdida de valores que genera hogares desintegrados
	¿Por qué causas considera que los niños se concentran en los focos en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Encuentran calor humano 2. El 99 por ciento son violados en el hogar familiar 3. Encuentran libertad
	Cuándo los niño/as están en las casas-hogar, ¿qué cosas considera que echan en falta de la calle?	1. No son tratados como individuos, sino en grupo 2. Ser más queridos y aceptados 3. La libertad
D	Perfil de beneficiarios que atienden	
	Sexo	Niños ... Niñas...X.
	Edades	14- 18
	Huele pegas	Sí... no...
	Procedencia: Departamento	Ns/nc
	Características específicas	niñas madre, el 98 por ciento de las beneficiarias tienen hijos
E	La respuesta al problema social urbano	
	Trabajo de calle	Si
	¿Dónde realiza el trabajo de calle?	Mercado Oriental: La Casita, El Calvario Parque de Ciudad Jardín, San Judas, Camilo Ortega
	¿En qué horario realiza trabajo de calle?	Por las mañanas, desde las 8 hasta las 16h
	¿Con qué personal realiza el trabajo de calle?	6 personas
	¿Qué actividades realiza?	Educación
	¿Cuántos niño/as atienden?	8 familias actualmente
	Sexo	niño... niña...X.
	Edades	14 - 18 años

	Centro de atención de día	No
	Casa - hogar	Si
	Nombre del centro	Hogar grupal
	Tipo	Son varios apartamentos
	Ubicación	Barrio Milagro de Dios, cerca del Mayoreo (mercado)
	Horario de atención a niño/as de la calle	24 h
	Actividades que realizan en el centro	Se facilita vivienda
	Personal que trabaja en el centro	Ns / nc

A	Datos para registro n. 5	
	Nombre de la institución	Tesis Asociación Trabajadores para la Educación, salud e Integración Social
	Nombre del encuestado y cargo	Danilo Medrano, Director ejecutivo
	Teléfono de contacto / e-mail	2484542 / tesis@tmx.com.ni
	Dirección oficinas	De donde fue el cine Salinas, 1 cuadra al sur, 75 varas abajo, Managua
B	Datos de la organización	
	Tipo de institución	Asociación
	Fecha de constitución (Asociación, Fundación, ONG.....)	1993
	Año inicio actividades en Nicaragua	1993
	Países en los que trabaja	Nicaragua
	Países de los que proceden los fondos para su funcionamiento	Holanda
	¿Realiza trabajo de calle?	Sí ..X no
	¿Gestiona casas-hogar para niños de la calle?	Sí no .. X
	Número de casas-hogar que gestiona	
C	Escalas del problema social urbano	
	¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Nicaragua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: 3.000 Fuente de información: propia
	¿Cuáles son las principales ciudades donde se ubican? ¿Cuál es su fuente de información?	Ciudades: Managua, Jinotepe, Granada, Matagalpa, Masaya, León, Somotillo, Puerto Cabezas, Blue Fields Fuente de información: propia

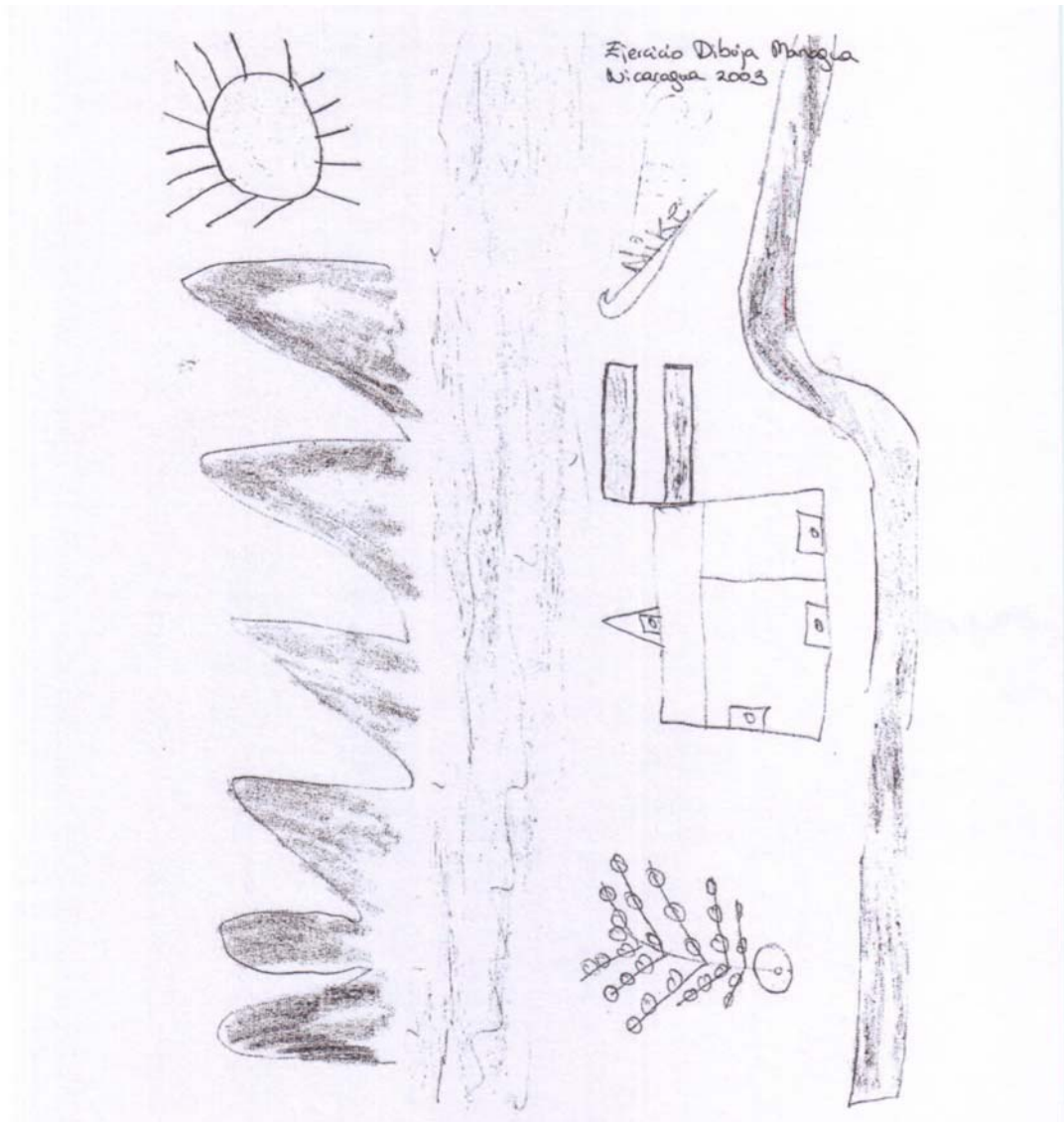
	¿Cuántos niño/as de la calle (durmiendo en la calle) considera que hay en Managua? ¿Cuál es su fuente de información?	Número: más de 1.000 Fuente de información: propia
	¿Cuáles son los principales focos de la ciudad donde se ubican los niños? ¿Cuál es su fuente de información?	Focos: Mercados Oriental, Montenegro, Israel Lewites, calle 27 de mayo Fuente de información: propia
	¿Cuáles considera que son los principales problemas que deben afrontar los niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Falta de atención integral 2. Subsistencia 3. Violación de sus derechos
	¿Cuáles considera que son las causas de que existan niño/as de la calle en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Violencia intrafamiliar 2. Inestabilidad en el hogar 3. Visión del niño como objeto
	¿Por qué causas considera que los niños se concentran en los focos en Managua? Enumere 3 por orden de prioridad	1. Están libres de los adultos que los maltratan en el hogar 2. Se aseguran algunos medios de supervivencia 3. Ofrece más oportunidades para pernoctar
	Cuando los niño/as están en las casas-hogar, ¿qué cosas considera que echan en falta de la calle?	1. Vivir sin normas 2. Al grupo de compañeros 3. Facilidad de movimiento
D	Perfil de beneficiarios que atienden	
	Sexo	Niños .X Niñas...
	Edades	Todas
	Huele pegas	Sí..X no.X..
	Procedencia: Departamento	Managua
	Características específicas	
E	La respuesta al problema social urbano	
	Trabajo de calle	
	¿Dónde realiza el trabajo de calle?	En el Mercado Oriental
	¿En qué horario realiza trabajo de calle?	Horario diurno
	¿Con qué personal realiza el trabajo de calle?	1 pedagoga, 1 trabajadora social, 1 psicóloga, 2 educadores sociales
	¿Qué actividades realiza?	Promoción y protección de derechos, salud con énfasis en enfermedades de transmisión sexual y SIDA, autoestima, desarrollo de habilidades

	¿Cuántos niño/as atienden?	60
	Sexo	30 niños y 30 niñas
	Edades	desde los 12 hasta los 18 años
	Centro de atención de día	No
	Casa - hogar	No

Anexo 4.3 Muestra de mapas mentales ejercicio “Dibuja Managua” a)



Anexo 4.3 Muestra de mapas mentales ejercicio “Dibuja Managua” b)



Anexo 4.4 Política Nacional de Protección social del Gobierno de Nicaragua aprobada en el año 2003

Justificación

El objetivo principal de la política social del Plan Nacional de Desarrollo es precisamente el desarrollo de capital humano, el cual permita al individuo adquirir la salud, habilidades, destrezas y las capacidades necesarias para llevar una vida digna como persona y que aporte al desarrollo social y económico y al fortalecimiento del sistema democrático y la gobernabilidad de Nicaragua. Sólo en la medida que las acciones sociales sean vinculantes y mutuamente reforzantes con la estrategia económica, los ciudadanos podrán estar capacitados y saludables para vivir con dignidad. El desarrollo pleno del individuo implica contar con las herramientas necesarias para encontrar un empleo digno que le permita mejor ingreso y bienestar, factores determinados por su nivel de educación, salud y productividad. A su vez esto es esencial para elevar los niveles de competitividad del país y atraer más inversión nacional y extranjera que contribuyan a incrementar la producción y las exportaciones. Por eso el desarrollo social y crecimiento económico deben ser como dos caras de la misma moneda. Esta política esta sustentada en los siguientes principios:

Complementariedad: conciencia de la complementariedad de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social. El crecimiento económico se considera condición necesaria, pero no suficiente para erradicar la pobreza, y la pobreza se concibe como un freno al proceso de desarrollo del país.

Esfuerzo de todos: la superación de la pobreza sólo es posible con el esfuerzo de todos. Por lo tanto la confianza y reciprocidad en la colaboración del sector privado con el sector público y entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales es fundamental en mejorar la prestación de los servicios sociales.

Descentralización: una estrategia para mejorar la inversión social. La transferencia de responsabilidades y recursos a las autoridades locales y la entrega de facultades de control y fiscalización a los individuos y comunidades constituyen un elemento importante en el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Cultura de Programa: el cambio de una cultura de proyecto a una cultura de programa, lo que conlleva a los ajustes administrativos necesarios para fortalecer las instituciones responsables. En este sentido, es importante seguir avanzando en los SWAP.

Integralidad: la articulación de las acciones sociales es un requisito fundamental para lograr la eficiencia e impacto buscado en el área social. Lo complejo de la problemática de la pobreza lleva a buscar estrategias que rompen con las tradicionales visiones sectoriales. Las intersecciones interinstitucionales son el resultado de la implementación de políticas más articuladas y mejor definidas, el manejo multi - sectorial de los diferentes aspectos de la pobreza requiere de una mayor articulación entre las diferentes instituciones públicas, privadas y no gubernamentales.

Sostenibilidad: privilegiar los programas sociales que permitan potenciar las capacidades de los beneficiarios, de manera que en el corto y mediano plazo puedan tener la capacidad de alcanzar niveles de sostenibilidad adecuados. El acceso al crédito, la asistencia técnica, el empleo, la capacitación son aspecto centrales para la inclusión en los mercados de aquellos que están marginados del sistema productivo

Doble focalización: Los criterios de focalización de pobreza espacial deben ser complementados con criterios de focalización de potencialidad económica, migraciones, marginalidad social y productiva entre otros.

Equidad: se deberá mejorar el nivel de distribución del ingreso y de la riqueza. Asimismo, se deberá trabajar en alcanzar niveles de equidad de género, grupos étnicos y grupos etéreos. Para ello se deberá atender prioritariamente a los grupos más vulnerables y

pobres de la población, asegurándoles un nivel mínimo de servicios sociales para el desarrollo de sus potencialidades y una vida digna.

Transparencia: amplia información pública del uso de los recursos orientados a lo social. Sistemas de información que aseguren el conocimiento de las cantidades y destinos de los recursos, información independiente respecto a los efectos logrados por los programas sociales, disponibilidad de información respecto al total de la oferta pública social y su distribución geográfica, y finalmente transparencia en la información de los beneficiarios de los programas.

Si bien la pobreza y la extrema pobreza han declinado en el último período, un importante número de indicadores sociales continúan siendo muy negativos. Los pobres y sobretodo los que habitan en el área rural, son los más excluidos⁹⁰, enfrentando múltiples causas y consecuencias por su limitado acceso a los servicios sociales, opciones productivas e ingresos, limitando el desarrollo de sus capacidades.

En los últimos años, se ha evidenciado que las acciones dirigidas a los más pobres, han estado basadas en un concepto asistencialista y que en su mayoría, los programas presentan un divorcio entre crecimiento económico y desarrollo social, así como frecuentes duplicaciones en las intervenciones, debilidades en las capacidades técnicas para la selección de beneficiarios y más importante aún, para la definición de los mecanismos de “graduación” de los beneficiarios de los programas.

Se estima que más de 600 mil niños, niñas y adolescentes enfrentan situación de riesgo social⁹¹. Se calcula que más de cuatro mil niños, niñas y adolescentes, se encuentran en

⁹⁰ Por ejemplo; mientras el promedio nacional de desnutrición crónica en los menores de 5 años es de 17,8 por ciento, el de los pobres es de 28,8 por ciento.

⁹¹ Trabajo infantil, abandono, maltrato, violencia, adicción a drogas, abuso y/o explotación sexual comercial, por lo cual requieren de protección especial.

Centros de Protección Especial [3], muchas veces, como un refugio a su condición de pobreza⁹²

En la búsqueda de la coherencia y ordenamiento de la protección a los grupos vulnerables, el Gabinete Social aprobó en el 2003, la Política Nacional de Protección Social, como una política que apunta hacia las complementariedades necesarias entre las intervenciones derivadas de las políticas universales y las dirigidas a los vulnerables.

Política - Se contribuirá a la inclusión social de las personas, hogares y comunidades en condición de vulnerabilidad para que participen de forma sostenible, de los beneficios del desarrollo⁹³. La solidaridad con los más pobres y vulnerables, apostará al desarrollo de las nuevas generaciones, dentro de una perspectiva de retornos de mediano y largo plazo, en el marco del aprovechamiento del costo oportunidad en la formación de capital humano como punto de partida para contribuir a revertir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Se tendrá especial atención a aquellas personas con menor capacidad de respuesta, por carecer de recursos y estrategias en su entorno económico y social. En este sentido, se priorizará, el mejoramiento del nivel nutricional y educativo de niños en situación de pobreza y vulnerabilidad; la prevención y atención de la violencia en sus diversas manifestaciones que afecta a niños , adolescentes y jóvenes en situación de riesgo social; y el desarrollo de mecanismos flexibles para enfrentar las crisis socioeconómicas.

⁹² La gran mayoría de los Centros, enfrentan: reducción de subvenciones, bajos salarios, alta rotación del personal, incapacidad de pago de gastos de alimentación y servicios básicos, muy poco personal especializado, sobrecarga de trabajo, asignación de múltiples funciones, falta material didáctico, plantas físicas extremadamente deterioradas, inseguridad de las instalaciones, e insuficiente dotación de mobiliario y equipos).

⁹³ Propuesta Política Nacional de Protección Social.

⁹⁴ Estas inversiones se realizarán en su gran mayoría en los territorios en los Centros Infantiles Comunitarios (CICOS), Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Hogares Infantil Comunitario (HIC), Clubes juveniles y Centros de Albergue a mujeres víctimas de violencia.

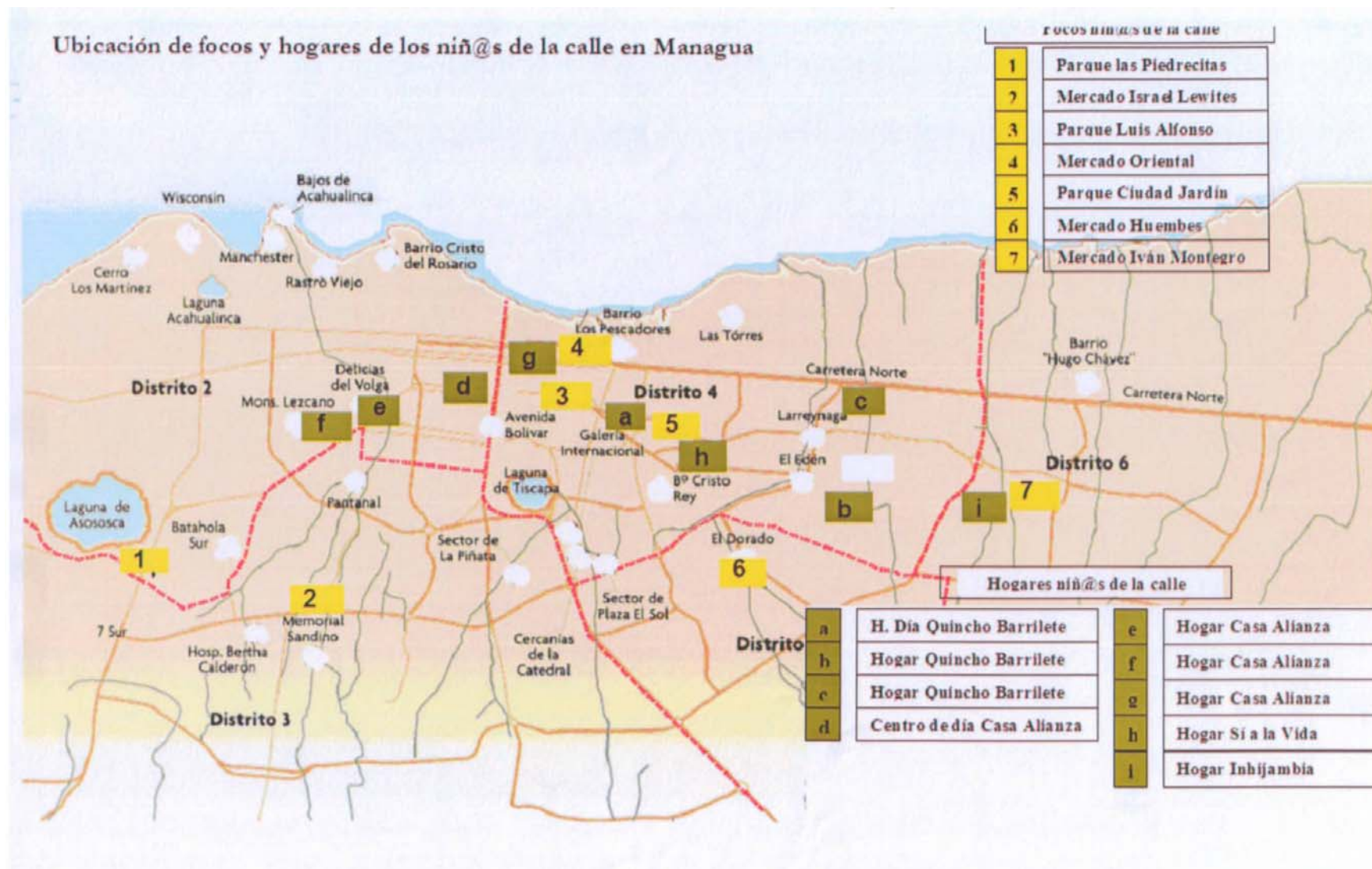
Programa Operativo - Las intervenciones en protección social estarán dirigidas a:

- Fortalecer el marco institucional y regulatorio de la protección social y la protección especial, a través del “Sistema de Solidaridad para el Desarrollo”, como mecanismo intersectorial para mejorar la articulación, focalización y complementariedad de los programas de protección social, y la reducción de las duplicidades en las intervenciones, así como de los errores de inclusión y exclusión en la selección de beneficiarios. Se consolidará el marco jurídico y regulatorio, estableciendo políticas, sistemas de normas y acreditación, convenios y acuerdos que permitan mejorar al sistema la capacidad de regulación, monitoreo y control efectivo sobre la calidad de los servicios;
- Incrementar la cobertura de los programas de transferencias y prestación de servicios nutricionales y educativos a los niños pobres de 0 a 5 años, a través de la consolidación y ampliación de los programas de atención a la niñez en sus diferentes modalidades de intervención. Las acciones incluirán, la ampliación de transferencias, capacitar en pautas de crianza compartida de los niños, prevención y detección temprana de discapacidades, aprovechamiento de las economías de patio, ampliación de red de promotores, fortalecer las capacidades de las mujeres como principales actrices del desarrollo y cohesión de las familias;
- Incrementar la cobertura de los programas de transferencias y prestación de servicios para la formación educativa de los niños de 6 a 13 años en condición de pobreza, otorgando transferencias a los hogares en condición de pobreza con niños en edad escolar primaria que están fuera del sistema educativo, contribuyendo a que las familias valoren y aprovechen el costo oportunidad y réditos de la educación de sus hijos;
- Incrementar la cobertura de los programas de transferencias para formación ocupacional a los adolescentes y jóvenes de 14 a 18 años en condición de pobreza, como mecanismos para la formación de capital humano y su inserción posterior en el mercado laboral con mayores capacidades y destrezas, para

romper el círculo intergeneracional de la pobreza, otorgándose becas y dando el seguimiento a las mismas;

- Incrementar la cobertura de los programas prestación de servicios los niños, adolescentes y jóvenes en riesgo social y a los que requieren protección especial mediante la consolidación de un sistema de protección especial adecuado para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; el establecimiento de ventanillas municipales para la captación y atención de casos; la promoción de apadrinamiento y responsabilidad social empresarial; la ampliación de los programas de prevención y atención a la violencia juvenil; la consejería escolar y comunitaria; y el establecimiento de mecanismos de gestión y coordinación con los gobiernos de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, especialmente para la atención de la problemática de drogodependencia;
- Fortalecer mecanismos de atención a crisis socioeconómicas de los grupos en condición de pobreza crónica, ofreciendo respuestas ágiles y sostenibles a quienes permanentemente enfrentan situaciones de crisis económicas y sociales para lo cual se construirá infraestructura básica para la atención y se desarrollará una estrategia de atención directa a dichos grupos;
- Restituir las condiciones de infraestructura básica para la prestación de servicios de protección social y especial, mediante la construcción, reemplazo, reparación y rehabilitación y equipamiento básico de las unidades que están completamente deterioradas en los territorios y en el nivel central⁹⁴.

Anexo 4.5 Croquis de ubicación de los focos de niños de la calle en Managua



Anexo 4.6 Mapa de Nicaragua



Capítulo 5. La Mosquitia Hondureña. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística

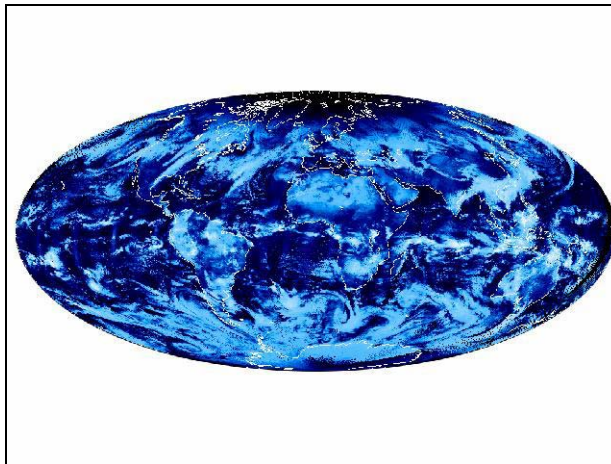
5.1 Introducción

5.2 El contexto territorial

5.3 La Mosquitia en las estadísticas vitales nacionales

5.4 La Mosquitia en las estadísticas de organismos internacionales

5.5 Genocidio estadístico, vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística y diagnósticos de necesidades



Título de la imagen: Reflejo de la radiación solar.

Febrero 2000.

5.1 Introducción

En la fase de planificación de la cooperación internacional el territorio es analizado, medido, cuantificado, clasificado y jerarquizado para priorizar áreas de intervención. Las

estadísticas son el instrumento que permite recopilar información primaria, obtenida de forma directa desde la población objeto de estudio. La información primaria puede transformarse con la agregación de datos y cálculos matemáticos en información secundaria que se emplea para clasificar y jerarquizar. Los datos generados con las estadísticas se combinan en indicadores o índices para adjudicar valores a las unidades territoriales, y de este modo jerarquizar las unidades territoriales. Los datos estadísticos son empleados en la fase de planificación, el binomio territorio – sociedad que no está representado en las estadísticas queda fuera de la planificación. La ausencia de datos de una realidad territorial hace que esta se vuelva “invisible” para el planificador, en un fenómeno que podríamos denominar “genocidio estadístico”.

La Mosquitia o Costa Miskito, es un territorio definido por ecosistemas naturales que se extiende entre las naciones de Honduras y Nicaragua. La identidad de la Mosquitia está definida por sus rasgos naturales, la población indígena miskita y el aislamiento impuesto por las características del territorio y la falta de infraestructuras. En el capítulo se realiza un recorrido del tratamiento de La Mosquitia en las estadísticas nacionales (estadísticas vitales), las estadísticas elaboradas por organismos internacionales, los estudios con datos secundarios, y los diagnósticos de necesidades. En el recorrido se identifican las claves de la vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística.

5.2 El contexto territorial

Conocida como "La Amazonía de Centroamérica", la Mosquitia es una unidad territorial dividida entre dos naciones, Honduras y Nicaragua. Se localiza al este de Honduras (15°-16°N y 84°30'- 85°30'W) en una franja de unos 45 kilómetros (Km.) de ancho y de 480 Km. hacia el sur, y se extiende hasta unos pocos Km. al norte de Bluefields en Nicaragua (12°N). La Mosquitia Hondureña, tiene una extensión de 16.630 km² y ocupa casi todo el

Departamento de Gracias a Dios y parte del Departamento de Colón de Honduras. La Mosquitia nicaragüense ocupa la mayor parte de los departamentos de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAS). La extensión del territorio se observa en los anexos 5.1 *Mapa de Honduras* y el anexo 4.6 *Mapa de Nicaragua*.

El territorio de La Mosquitia fue declarado Departamento de la República de Honduras el 26 de mayo de 1869, después desaparecería y pasaría a formar parte del Departamento de Colón en 1881. En 1957 se crea el actual Departamento de Gracias a Dios que ocupa la mayor parte de la unidad natural de La Mosquitia. La Mosquitia Hondureña representa un 15 por ciento del territorio de Honduras y la mayoría de su población son indígenas Miskitos, una etnia minoritaria en el país. La tabla a continuación recoge los datos básicos de Honduras que permiten contextualizar la realidad territorial de La Mosquitia en referencia al conjunto nacional.

Tabla 5.1 Datos básicos de Honduras

Población total	6.194.926 habitantes
Extensión del territorio	112.492 km ²
División administrativa	18 departamentos y 298 municipios
Densidad de población	55 habitantes por km ²
Población urbana	44 por ciento
Población menor de 15 años	43 por ciento
Población mayor de 60 años	6 por ciento
Población indígena	12 por ciento

Fuente: Censo de Honduras 2001.

Las relaciones del binomio territorio – sociedad en la historia de la unidad territorial de La Mosquitia han estado definidas por las condiciones de difícil acceso, la riqueza natural y la presencia de población indígena. El territorio de la Mosquitia es una formación de gran riqueza natural y arqueológica que se asienta sobre cuarcitas del Pleistoceno y se

extiende sobre zonas bajas de sabana de pinos. Debido a su riqueza, gran parte del territorio está protegido por la figura de Reserva Mundial de la Biosfera del río Plátano. El anexo 5.1 recoge una descripción de la Reserva, que es representativa de las características naturales de la región de La Mosquitia. El aislamiento ha marcado la historia de la región y es todavía hoy un rasgo importante del territorio de La Mosquitia, el Informe de Desarrollo Humano de PNUD de Honduras 2003 lo define como “relativa autarquía y aislamiento respecto de la provincia de Honduras” (PNUD 2003).

“...Esta región fue conocida durante el período colonial como perteneciente a la Taguzgalpa, sin embargo se caracterizó por la presencia de los ingleses en la zona desde el siglo XVIII, primero con cortes de madera, luego con el mantenimiento de poblados estables para el desarrollo del comercio clandestinos; y también por la presencia del grupo misquito en el área, los cuales además favorecieron este tipo de prácticas con los ingleses con lo cual la región se caracterizará por su relativa autarquía y aislamiento respecto de la provincia de Honduras...”. (PNUD, 2003).

5.3 La Mosquita en las estadísticas vitales nacionales

5.3.1 Las estadísticas vitales, tipos y usos

La Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) define como “estadísticas vitales” al conjunto de estadísticas de la región Latinoamericana que son utilizadas como fuente de datos para elaborar indicadores con los que medir el nivel de desarrollo, las desigualdades y las diferencias entre grupos de población según sus características sociales, económicas y demográficas. Las estadísticas vitales se agrupan en cuatro grupos: los censos de población, las encuestas de fecundidad y salud, las encuestas de hogares y las encuestas de niveles de vida. A continuación se realiza una descripción de

los distintos tipos de encuestas vitales enriquecido con la valoración de las herramientas que realiza la Comisión Económica para América Latina y Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) en la *Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2001).

Censos de población - La principal ventaja es que además de aportar datos demográficos, el marco muestral de los censos de población sirve de base para el resto de estadísticas. La desventaja más importante es que por su complejidad y costo se realizan con una periodicidad de unos diez años.

“...El censo de población..., no resuelve el problema de la oportunidad de la información..., por un lado, la complejidad y el costo de los censos de población hacen que se realicen con una periodicidad aproximada a los diez años. Por otro lado, las medidas calculadas con información retrospectiva se refieren a un periodo de entre 2 y 5 años (o más) anterior a la fecha del censo, lo que equivale a decir que en el año 2000 se tendría información correspondiente, en promedio, a los últimos cinco años de la década de los noventa para la fecundidad y la mortalidad infantil e incluso antes para la mortalidad adulta... A pesar de estos problemas, el censo de población constituye una fuente de información muy importante. La principal ventaja de incluir estas preguntas en los censos de población es la posibilidad de desagregar las estimaciones demográficas por unidades geográficas o por grupos sociales. Por ejemplo, el tener en una misma fuente la información sobre mortalidad en la niñez y características de la madre, del padre, del hogar y de la vivienda ha permitido hacer análisis detallados de la mortalidad en la niñez en países de América Latina...

...Finalmente, el censo de población no es una fuente alternativa a las encuestas sino complementaria. El marco muestral de las encuestas generalmente proviene del censo de población. Por otro lado, en años recientes, se ha desarrollado una serie de

procedimientos para combinar la información del censo de población con la información recogida en las encuestas, y así obtener medidas con un grado de desagregación mayor que el que permite la muestra utilizada en la encuesta.... Fuente: CEPAL, 2001.

Encuestas de fecundidad y salud - La ventaja de esta herramienta es que aporta datos sobre distintos indicadores como fecundidad, dinámica demográfica, estructura de la familia, salud reproductiva, salud materna, morbilidad y mortalidad infantil. La desventaja es que la muestra de estudio tiene representatividad nacional, lo que limita la desagregación de los datos a otras escalas.

“...Desde la aplicación del primer programa de encuestas de fecundidad, (finales de la década de 1970), que demostró las posibilidades de obtener información sobre la fecundidad, salud reproductiva y dinámica demográfica a partir de una muestra de mujeres en edad reproductiva, en la mayoría de los países de América Latina se han llevado a cabo encuestas de este tipo de forma periódica. La mayoría de los países que no tienen registros adecuados realizaron por lo menos tres encuestas de fecundidad en las últimas dos décadas...La cantidad de información disponible en esas encuestas permite explorar una gran cantidad de temas relativos al proceso de formación de la familia, la salud reproductiva, la salud materna, la morbilidad y mortalidad de los niños. La inclusión de módulos especiales ha permitido investigar en profundidad algunos otros temas, como la cobertura de las inmunizaciones, el uso de la terapia de rehidratación oral, el conocimiento sobre la transmisión de VIH/SIDA, o la nutrición de los niños y de las madres. Si bien es posible investigar en detalle una gran cantidad de temas, son pocas las posibilidades de desagregar la información; se trata de una muestra con representatividad nacional de mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años). Algunas encuestas recientes aumentaron el tamaño de la muestra para permitir estimaciones de unidades geográficas menores...En la mayoría de los países sin registros adecuados, son las encuestas de fecundidad y salud las que permiten comparar los cambios en el tiempo

de las medidas relativas a la dinámica demográfica, la salud de la mujer y de los niños...”.

Fuente: CEPAL, 2001.

Encuestas de hogares - Las mayores ventajas de este instrumento son la periodicidad con la que las encuestas se repiten, que permite realizar comparaciones temporales, el nivel de desagregación de los datos, que en la mayoría de los casos alcanza el nivel municipal, y el aporte de datos de ingresos a nivel de hogares.

“...La mayoría de los países cuenta con un programa de encuestas de hogares; a pesar de que la periodicidad de las encuestas varía de un país a otro, se realizan en forma sistemática y, por lo tanto, son una fuente de información que proporciona medidas repetidas. Como el tamaño de su muestra es limitado, las posibilidades de desagregación de las encuestas de hogares son menores. Además, en algunos países estas encuestas abarcan únicamente el área urbana o las principales ciudades del país...Hasta ahora, estas encuestas han sido utilizadas en la mayoría de los países para medir características y participación económica de la población. Las encuestas tienen, sin embargo, una serie de ventajas que hasta ahora han sido poco aprovechadas. Una primera ventaja es su aspecto institucional; a diferencia del censo de población o de las encuestas de fecundidad y salud, en muchos países las encuestas de hogares forman parte de las actividades regulares de alguna institución, por lo general, las oficinas de estadística que cuentan con personal y presupuesto permanente. Otra de sus ventajas es que son medidas repetidas de la composición y muchas veces de las características de los miembros del hogar. Esto permite monitorear cambios en la composición de los hogares, que son importantes en la planificación de programas y proyectos sociales; otra ventaja es la información sobre ingresos del hogar, que permite identificar a la población según niveles de pobreza, utilizando el método de la línea de pobreza o el "método del ingreso"...Otra posibilidad, que se ha utilizado en algunos países, es la de incluir módulos para recoger información sobre algún tema específico. Por ejemplo, la inclusión de

preguntas sobre las condiciones del adulto mayor, como sus actividades del diario vivir y su auto-percepción de la salud, permiten tener información sobre las condiciones de vida de este grupo. El procesamiento de esta información en conjunto con el resto de la información contenida en la encuesta de hogares permite caracterizar de manera más precisa las condiciones de vida y las necesidades de este segmento de la población. Para efectos de costos, se limitan los módulos a una o dos preguntas de poca complejidad, de manera que no aumenten demasiado ni el tiempo de la entrevista ni el de procesamiento... ". (CEPAL, 2001).

Encuestas de niveles de vida - Estas estadísticas forman parte de un programa del Banco Mundial creado en los años ochenta con el objetivo de obtener información a nivel de hogares que permitiera medir los cambios en el nivel de vida de la población y las consecuencias para los hogares de ciertas políticas públicas.

"...La encuesta recoge información detallada sobre las condiciones de vida de los hogares mediante preguntas sobre diversos aspectos (cuidado de la salud, nutrición, educación, consumo y otros temas de interés de los países); en algunos países la encuesta tiene fines más específicos y en Bolivia, por ejemplo, la primera encuesta se hizo en las capitales departamentales con el propósito de evaluar los proyectos del fondo de inversión social. Posteriormente, se expandió para llegar hasta lugares poblados con más de 2.000 habitantes...El uso fundamental de la encuesta en muchos países ha sido la medición de los niveles de pobreza. Sin embargo, la información detallada que se recoge en la encuesta proporciona evidencia empírica que permite examinar la forma en que responden los hogares a las condiciones económicas y cuál es el papel del gobierno en la modificación de esas condiciones económicas...". (CEPAL, 2001).

5.3.2 El binomio territorio y sociedad de La Mosquitia Hondureña en las estadísticas vitales de Honduras

En este apartado se analiza la representación de la realidad de La Mosquitia en las estadísticas nacionales de Honduras. Las estadísticas reflejan datos para las divisiones administrativas del país por lo que el análisis de datos de realidades territoriales que superan los límites administrativos definidos es complicado. La Mosquitia Hondureña ocupa el Departamento de Gracias a Dios con los municipios de Ahúas, Puerto Lempira, Wampusirpi, Juan Francisco Bulnes, Ramón Villeda Morales y Brus Laguna. Además, ocupa una parte del Departamento de Olancho que no está adscrita a límites administrativos definidos, por lo que no es posible incluirla en análisis. Ante la imposibilidad de analizar los datos estadísticos de la Mosquitia Hondureña, se analizarán los datos disponibles para el Departamento de Gracias a Dios como la mayor aproximación posible al objetivo del estudio. Para facilitar el análisis de los datos, se ha seleccionado un indicador en cada estadística a partir del cual se establece una comparación entre la disponibilidad de datos para La Mosquita o en el departamento de Gracias a Dios y el resto del país.

En la tabla a continuación se presentan las encuestas vitales nacionales disponibles en el año 2006, fecha de la investigación. En la tabla se especifica el nombre de la estadística, el año de publicación, el nivel de desagregación de los datos presentados, y el indicador seleccionado.

Tabla 5.2 Estadísticas vitales de Honduras

Tipo	Nombre	Nivel de desagregación de datos	Año de publicación	Indicador seleccionado
Censo de población	Censo Nacional de Población y Vivienda	Municipal	2001	población total

Tipo	Nombre	Nivel de desagregación de datos	Año de publicación	Indicador seleccionado
Encuestas de fecundidad y salud	Encuesta Nacional de Epidemiología y salud familiar	Supra departamental	1996 2001	desnutrición de niños menores de 5 años
	Censo Nacional De Talla En Escolares De Primer Grado De Educación Básica (PRAF)	Municipal	2001	desnutrición crónica niños de 6 a 9 años
Encuestas de niveles de vida	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Los Hogares	Supra departamental	1999	población ocupada
Encuestas de hogares	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)	Supra departamental	1999 2003	Pobreza

Fuente: Elaboración propia.

Como dato adicional se indica el organismo responsable de la elaboración de la encuesta, así como los organismos colaboradores y financiadores cuando el dato está disponible en la fuente original.

Censo de población - *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Según datos del último censo de Honduras publicado en el año 2001, la población total del Departamento de Gracias a Dios es de 56.679 personas, que representan el 0,8 por ciento de la población total del país.

Tabla 5.3 Población de Honduras por Departamentos.

Departamento	Habitantes
Atlántida	314.833
Colón	218.436
Comayagua	332.314

Departamento	Habitantes
Copán	276.083
Cortés	1.077.538
Choluteca	364.684
El Paraíso	331.351
Fco. Morazán	1.109.900
Valle	141.811
<i>Gracias a Dios</i>	<i>56.679</i>
Intibucá	175.107
Islas de la Bahía	31.552
La Paz	147.787
Lempira	243.971
Ocotepeque	102.176
Olancho	384.881
Santa Bárbara	327.343
Yoro	440.231
Total país	6.016.343

Fuente: XVI Censo Nacional de Población y V de Habitación Honduras Instituto Nacional de Estadísticas (INEC) 2001.

Encuestas de fecundidad y salud

Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar de 1996

Fecha	1996
Muestra	1.744 niños menores de 5 años
Metodología	Encuesta nutricional basada en medición antropométrica
Desagregación datos	Regional
Organismo responsable	Ministerio de Salud Honduras
Indicadores seleccionados	Desnutrición crónica o talla para la edad ⁹⁵ : indicador del retraso del crecimiento, mide la talla del niño en referencia

⁹⁵ Cada índice se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los niños se clasifican como desnutridos si están 2 o más desviaciones estándar (DE) por debajo de la media de la población de referencia.

	con su edad; desnutrición aguda: mide el peso en relación a la altura talla, indica la situación de hambre crítica, y es utilizado para intervenciones de ayuda humanitaria de emergencia (>10 por ciento); desnutrición global: mide el peso en relación a la edad.
--	--

La encuesta cubrió todo el país excepto los departamentos de Islas de la Bahía y Gracias a Dios, que según el informe de la encuesta: “están aislados y tienen una baja densidad de población”. Por lo tanto, la encuesta no presenta datos para la unidad territorial objeto de estudio como se observa en la tabla a continuación.

Tabla 5.4 Desnutrición de niños menores de 5 años en Honduras

Área geográfica	Desnutrición crónica	Desnutrición aguda	desnutrición global
Tegucigalpa	24,9	10,0	0,7
San Pedro Sula y municipios medianos (población de 20.000 a 50.000): La Ceiba, Comayagua, Choloma, Puerto Cortés, La Lima, Danlí, Choluteca, y El Progreso)	17,9	9,4	1,3
Otras zonas urbanas. Municipios entre 2.000 y 20.000 habitantes	35,5	22,1	1,2
Áreas rurales con municipios <2, 000 habitantes	-	-	-
Rural norte: Yoro, Olancho, Santa Bárbara, Copán, Atlántida, El Paraíso, Francisco Morazán, Colón, y Cortés.	42,5	29,4	1,6
Rural Oeste: Ocotepeque, La Paz, Lempira, y Intibucá	62,7	37,6	1,5
Rural Sur: Choluteca and Valle	36,5	26,0	2,2

Fuente: Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar de 1996.

Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar de Honduras 2001

Fecha	2001
Muestra	12.000 viviendas, distribuidas en 400 segmentos censales
Metodología	Encuesta a 8.362 mujeres en edad fértil (15 a 49 años)
Desagregación datos	Regiones de salud
Organismo responsable	Asociación Hondureña de Planificación de Familia (ASHONPLAFA)
Organismos colaboradores	División de Salud Reproductiva y la División de Nutrición y Actividad Física de los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) de Atlanta, Georgia, EEUU y de Management Sciences for Health (MSH), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Proyecto Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 del Ministerio de la Presidencia de Honduras.
Organismo financiador	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

En la encuesta se explica que “por razones relacionadas con el acceso geográfico, costo y menor población, no se realizaron entrevistas en los departamentos de Islas de la Bahía y Gracias a Dios”, por lo que no se presentan datos para estos departamentos.

Tabla 5.5 Desnutrición crónica infantil en Honduras para menores de 5 años

región de salud / AREA geográfica	Desnutrición crónica ⁹⁶ niños <5 años
Metropolitana: Francisco Morazán, Distrito Central	29,8

⁹⁶ Indicador definido en *Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar de 1996*.

región de salud / AREA geográfica	Desnutrición crónica ⁹⁶ niños <5 años
1: Francisco Morazán, excepto los municipios del Distrito Central, La Libertad y San Miguelito	47,6
2: Comayagua / La Paz, excepto los municipios de Mercedes de Oriente, Aguanqueterique, Lauterique, San Juan y San Antonio del Norte	21,9
3: Cortés / Santa Bárbara, excepto los municipios de Naranjito y Protección Yoro, excepto los municipios de Arenal, Jocón y Olanchito. Lempira, excepto los municipios de La Unión y San Rafael	27,6
4: Choluteca / Valle / La Paz: municipios de Aguanqueterique, Lauterique, Mercedes de Oriente, San Juan y San Antonio del Norte Francisco Morazán: municipios de La Libertad y San Miguelito/ El Paraíso: municipios de Liure y Soledad	48,0
5: Copán / Ocotepeque / Lempira, excepto los municipios de San Rafael y La Unión/ Intibucá, excepto el municipio de San Juan. Santa Bárbara: municipios de Naranjito y Protección	27,7
6: Atlántida / Islas de la Bahía/ Colón /Olanchito: municipio de Esquipulas del Norte/ Yoro: municipios de Jocón, Arenal y Olanchito	23,0
7: Olanchito, excepto el municipio de Esquipulas del Norte	No datos
8: <i>Gracias a Dios</i>	No datos

Fuente: Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar de Honduras 2001.

Censo Nacional De talla en escolares de primer grado de educación básica, Honduras

Fecha	2001
Muestra	Población infantil nacional atendiendo primer grado de educación
Metodología	Medición de la altura de los niños y resultado comparado con las referencias del Centro Nacional de Estadísticas de Salud de los Estados Unidos (NCHS)
Desagregación datos	Municipal

Organismo responsable	PRAF ⁹⁷
-----------------------	--------------------

En esta estadística sí hay datos del Departamento de Gracias a Dios con un nivel de desagregación municipal. Los datos reflejan que los niños con edades entre 6 y 9 años que asisten a la escuela primaria tienen una desnutrición crónica o retardo en crecimiento bajos en comparación con otros departamentos del país.

Tabla 5.6 Desnutrición crónica⁹⁸ en Honduras para niños de 6 a 9 años.

Departamento	Desnutrición crónica Año 2001	Desnutrición crónica Año 86
Intibucá	63	57
Lempira	62	61
Copán	57	57
La Paz	59	54
Santa Bárbara	50	57
Ocotepeque	50	53
El Paraíso	36	39
Comayagua	42	43
Islas de la Bahía	11	10
Yoro	40	43
Francisco Morazán	38	39
Olancho	37	39
Choluteca	36	36
Atlántida	34	39
Cortés	34	38
Colón	31	36
Valle	31	33
<i>Gracias a Dios</i>	24	28

Fuente: Censo Nacional De talla en escolares de primer grado de educación básica, Honduras 2001.

⁹⁷ Censo Nacional De Talla En Escolares De Primer Grado De Educación Básica.

⁹⁸ Indicador definido en tabla 3.

El cálculo de la desnutrición crónica se realiza a partir de mediciones antropométricas de los niños que asisten a los centros educativos formales. Para evaluar si el indicador es representativo del universo de estudio (la población infantil total entre 6 y 9 años) hay que analizar qué porcentaje de la población infantil de 6 a 9 años asiste a un centro educativo gubernamental en el Departamento de Gracias a Dios. Según datos del Ministerio de Educación el número de menores con edades comprendidas entre los 3 y los 14 años inscritos en un centro escolar en el Departamento era de 24.448⁹⁹. Al aplicar la tasa de población menor de 15 años del país (43 por ciento) a la población total en el departamento de Gracias a Dios (56,679 personas), obtenemos que la población aproximada menor de 15 años en el departamento es de 24.371. Las cifras son muy similares, lo que indica que el dato del censo de talla sí puede ser representativo del universo de estudio.

Tabla 5.7. Datos del sector educativo Departamento de Gracias a Dios.

Grupo	Alumnos	docentes	Centros educativos	Alumnos/ docente	Alumnos/ centro educativo	Docentes/ centro educativo
Prebásica, de 3 a 5 años	5.777	220	99	26,26	58,35	2,22
Básica, de 6 a 14 años	18.671	499	129	37,42	144,74	3.87
Media, de 15 a 17 años	2.609	146 ¹⁰⁰	6	No aplica	434,83	No aplica

Fuente: Ministerio de Educación Honduras¹⁰¹.

Encuestas de niveles de vida

Encuesta de Ingresos y gastos de los hogares, Honduras.

⁹⁹ Resultado de la suma de alumnos en educación prebásica (de 3 a 5 años) y básica (de 6 a 14 años).

¹⁰⁰ Se trata de número de plazas.

¹⁰¹ Datos publicados en la página web del Ministerio en la fecha de la investigación.

Fecha	1999
Muestra Marco muestral	Censo de Población y Vivienda de 1988. Dominios / viviendas: Distrito Central (área metropolitana) 983 ; Área metropolitana de San Pedro Sula 880 ; Otras ciudades urbanas 1.219; área rural 664
Metodología	Encuesta de hogares
Desagregación datos	Supra departamental
Organismo responsable	Banco Central de Honduras
Indicador	Población ocupada: porcentaje de población con un empleo sobre la población económicamente activa

En la estadística se indica que “se excluyeron explícitamente del universo de estudio los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía” aunque no se explican las razones. La estadística no presenta datos sobre el objeto de estudio.

Tabla 5.8 Población ocupada en Honduras.

División territorial	población ocupada
Total	33,9
Distrito Central (área metropolitana)	36,5
Área metropolitana de San Pedro Sula	35,7
Otras ciudades urbanas	39,6
Área rural	31,9

Fuente: Encuesta de Ingresos y gastos de los hogares, Honduras 1999.

Encuestas de hogares

Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)

Fecha	1999
Muestra Marco muestral	Censo de Población y Vivienda de 1988
Dominios / viviendas /	Total Urbano 3.957; Distrito Central 1.287;

	San Pedro Sula 1.070; Resto Urbano 1.600; Total Rural 3.199
Metodología	Encuesta de hogares
Desagregación datos	Supra departamental
Organismo responsable	Dirección General de Estadística y Censos (DGEC)
Indicador	Necesidades básicas insatisfechas (NBI); Los pobres son definidos como las personas que no pueden acceder a alguno de los siguientes bienes: agua, saneamiento, educación primaria, hogar sin hacinamiento, vivienda en estado no precario; y el hogar tiene capacidad de subsistencia (alguna persona ocupada o con más de 3 años de educación)

La encuesta no presenta datos para los Departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, y el documento no explica los motivos.

Tabla 5.9 Niveles de pobreza en Honduras según el método de Necesidades básicas insatisfechas.

Departamento	Hogares	Con NBI	> 2 NBI
Copán	55.058	66,2	17,7
Ocatepeque	19.356	49,9	15,4
Valle	29.193	65,8	14,7
Lempira	42.096	59,5	14,4
La Paz	27.193	49,2	12,1
Choluteca	71.210	59,8	10,6
El Paraíso	65.440	46,2	10,2

Departamento	Hogares	Con NBI	> 2 NBI
Comayagua	61.347	54,9	9,2
Olancho	69.894	49,4	8,6
Colón	42.277	53,6	8,3
Yoro	83.837	52,3	7,7
Atlántida	65.719	40,4	6,8
Intibucá	27.310	57,1	6,7
Santa Bárbara	75.042	48,4	6,7
Francisco Morazán	222.380	38,2	4,3
Cortés	175.857	38,5	3,0
<i>Gracias a Dios</i>	<i>No datos</i>		
<i>Total</i>	<i>1.133.209</i>	<i>47,9</i>	<i>7,8</i>

Fuente: ESA Consultores, en base a EPHPM¹⁰², DGEC 1999.

Vigésimo Octava Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) Honduras 2003

Fecha	2003
Muestra	Marco muestral Censo 2000
	Dominios / viviendas Total 8.000; Distrito Central 1.205; San Pedro Sula 805 ; Resto Urbano ¹⁰³ 2.145 ; Rural 3.845
Metodología	Encuesta de hogar
Desagregación datos	Supra departamental
Organismo responsable	Instituto Nacional de estadística
Indicador	Línea de pobreza ¹⁰⁴

El marco muestral de las 8.000 viviendas incluye 300 viviendas del departamento de Gracias a Dios, pero los datos publicados están agregados, por lo que no se pueden identificar los datos específicos del departamento.

¹⁰² Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

¹⁰⁴ Indicador definido en el capítulo 2.

Tabla 5.10 Niveles de pobreza en Honduras según el método de la Línea de Pobreza.

División territorial	Pobreza extrema
Nacional	44,7 por ciento
Urbano	29,6 por ciento
Distrito Central	20,7 por ciento
San Pedro Sula	19,6 por ciento
Resto Urbano ¹⁰⁵	37,5 por ciento
Rural	58,4 por ciento

Fuente: Vigésimo Octava Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) Honduras 2003.

Conclusiones

En la última década, en la que las estadísticas vitales han tenido su mayor impulso a través de transferencia del know-how y de financiación de la cooperación multilateral, la realidad territorial de La Mosquitia esta infra - representada en las estadísticas vitales de Honduras. El territorio queda excluido según las fuentes estadísticas por “aislamiento, baja densidad de población, dificultad de acceso, y/o alto costo”. La tabla a continuación resume la disponibilidad de datos para el año 2006.

Tabla. 5.11 Disponibilidad de datos para La Mosquitia en las estadísticas vitales de Honduras año 2006.

Tipo	Nombre	Muestra	Disponibilidad de datos
Censo	Censo Nacional de Población y Vivienda 2001	Todo el país	Datos disponibles a nivel municipal

¹⁰⁵ La definición de urbano se tomó del Precenso que incluye en la categoría de “urbano” los núcleos de población que son cabeceras municipales, el resto de los núcleos de población se consideran “rural”.

Tipo	Nombre	Muestra	Disponibilidad de datos
Encuestas de fecundidad y salud	Encuesta Nacional de Epidemiología y salud familiar 1996	1.744 niños menores de 5 años	No hay datos
	Encuesta Nacional de Epidemiología y salud familiar 2001	12.000 viviendas; 8.362 mujeres	No hay datos
	Censo Nacional De Talla En Escolares De Primer Grado De Educación Básica 2001	Población infantil nacional atendiendo primer grado	Datos disponibles a nivel municipal
Encuestas de niveles de vida	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Los Hogares 1999	3.746 hogares	No hay datos
Encuestas de hogares	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) 1999	7.156 hogares	No hay datos
	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) 2003	8.000 hogares	No hay datos

Fuente: Elaboración propia.

Las estadísticas que incluyen el territorio de La Mosquitia en el marco muestral son el Censo de población, el Censo Nacional de Talla de Escolares de Primer grado de educación básica (2001), y la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2003 (que incluye en la muestra un 3,75 por ciento de hogares del Departamento de Gracias a Dios). Sólo el Censo de población y el Censo de escolares publican datos

desagregados a nivel municipal accesibles al investigador, en el caso de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) los datos están agregados. Las Encuestas Nacionales de Epidemiología y salud familiar de (1996 y 2001), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Los Hogares (1999) y la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) (1999 y 2003) no incluyen el territorio de La Mosquitia en el universo muestral por “dificultades de accesibilidad y/o presupuestarias”.

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 demuestra que las dificultades de accesibilidad pueden superarse ya que presenta datos de municipios, aldeas y caseríos, aportando el dato de viviendas por tipología y número de personas por género. El Anexo 5.4 recoge los datos del municipio de Puerto Lempira del Censo como muestra. Los datos del censo demuestran que el interés institucional y el apoyo presupuestario hacen posible la inclusión de realidades territoriales en los marcos muestrales pese a las dificultades de aislamiento y acceso.

5.3.3 Tratamiento de La Mosquitia en las estadísticas vitales nacionales de Nicaragua

El territorio de La Mosquitia coincide con los límites administrativos de los departamentos de RANN – Región Autónoma del Atlántico Norte y RAAS – Región Autónoma del Atlántico Sur en Nicaragua. La población aproximada en la región es 626.619 habitantes, que representa el 11,4 por ciento de la población total del país. Pese a que el territorio conserva los mismos atributos de difícil acceso y aislamiento debido a la falta de infraestructuras, las estadísticas vitales de Nicaragua sí presentan datos del territorio que ocupa La Mosquitia. La tabla a continuación recoge las estadísticas vitales de Nicaragua disponibles en el momento de la investigación.

Tabla 5.12 Encuestas vitales de Nicaragua año 2006.

Tipo de estadística	Nombre	Nivel de desagregación datos	Año
Censo de población	Censo Nacional de Población y Vivienda	Municipal	1995
Encuestas de fecundidad y salud	Encuesta Nicaragüense de Demografía y salud	Departamental	1998
Encuestas de niveles de vida	Encuesta Nacional de hogares sobre medición de nivel de vida	Supra departamental	2001
Encuestas de hogares	No disponible		

Fuente: Elaboración propia.

Censos de población

Censo de población 1995

Tabla 5.13 Población total de Nicaragua por Departamentos.

Departamento	Población total
Nueva Segovia	212.557
Madriz	133.974
Estelí	214.399
Chinandega	439.986
León	395.251
Managua	1.374.025
Masaya	315.630
Granada	191.927
Carazo	178.818
Rivas	168.517
Boaco	169.443
Chontales	181.793
Jinotega	298.754
Matagalpa	485.537

Departamento	Población total
RAAN	250.071
RAAS	376.548
Río San Juan	95.110
Total país 5.482.340	

Fuente: Proyección para 2004 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) sobre datos de Censo de 1995.

Encuestas de fecundidad y salud

Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 2001

Fecha	2001
Muestra	611 segmentos actualizados del Censo de Población y Vivienda de 1995
Metodología	Encuestas en 13.417 hogares. Muestra: 13.060 mujeres en edad fértil (15 a 49 años) y niños menores de cinco años (3 a 59 meses). Muestra de sal y de azúcar para determinar la presencia de yodo y vitamina A
Desagregación datos	Departamentos
Organismo responsable	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
Financiación	proyecto MECOVI (Programa para Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida Agencia para el Desarrollo Internacional de los

	Estados Unidos (USAID)
Indicador seleccionado	Desnutrición crónica (Talla para la edad) y Desnutrición aguda (Peso para la talla) ¹⁰⁶

Tabla 5.14 Desnutrición infantil de menores de 5 años en Nicaragua.

Departamento	Desnutrición crónica	Desnutrición aguda
Nueva Segovia	21,3	2,6
Jinotega	36,7	4,9
Madriz	35,2	2,2
Estelí	13,1	1,5
Chinandega	20,1	1,1
León	13,1	0,9
Matagalpa	28,9	2,9
Boaco	23,0	2,3
Managua	8,2	1,4
Masaya	18,2	1,0
Chontales	14,9	2,6
Granada	13,5	1,4
Carazo	15,3	0,8
Rivas	14,4	2,3
Río San Juan	17,1	1,4
RAAN	34,8	2,0
RAAS	22,7	1,7

Fuente: Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 2001.

Encuestas de niveles de vida

Encuesta nacional de hogares sobre medición del nivel de vida, Nicaragua

Fecha	2001
Muestra	4.676 viviendas

¹⁰⁶ Indicador definido en la tabla 3. la información proviene del cuestionario de hogar. Se excluyen los niños cuyas madres no están listadas en el cuestionario de hogar.

Marco muestral	VII Censo de Población y III de Vivienda de 1995. 5 Dominios: Managua 586; Pacífico 1.565; Central 1.689; Atlántico 836
Metodología	Encuestas y Medición antropométrica menores de 5 años
Desagregación datos	Supra - departamental
Organismo responsable	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
Financiación	proyecto MECOVI (Programa para Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID))
Indicador seleccionado	Pobreza según Línea de la Pobreza ¹⁰⁷

Tabla 5.15 Niveles de pobreza en Nicaragua según método de la Línea de Pobreza

Región	Sub - región	Pobres	Pobres extremos
Departamento de Managua		20,2	2,5
Pacífico: departamentos de Chinandega, León, Masaya, Granada, Carazo y Rivas	Urbano	37,2	5,9
	Rural	56,8	16,3
Central: departamentos de Estelí, Madriz, Nueva Segovia, Boaco, Chontales, Matagalpa y Jinotega	Urbano	37,7	11,1
	Rural	75,1	38,4
Atlántico: Región Autónoma Atlántico Norte – RAAN-, Región Autónoma Atlántico Sur – RAAS - y departamento Río San Juan	Urbano	43,0	13,1
	Rural	76,7	26,9

Fuente: Encuesta nacional de hogares sobre medición del nivel de vida, Nicaragua 2001.

¹⁰⁷ Indicador definido en el capítulo 2.

Conclusiones

Para entender el tratamiento distinto de La Mosquitia en las estadísticas de Honduras y Nicaragua habría que buscar las claves en la respectiva evolución histórica de los dos países y en el contexto político y social de la historia contemporánea que define la situación actual de los pueblos indígenas de la región. En la carta que los “pueblos indígenas de la antigua Nación Mosquitia” dirigieron a la Organización de Estados Americanos en 1998 la situación histórica de la realidad territorial de La Mosquitia es descrita de la siguiente forma: “...*Los pueblos indígenas particularmente los que vivimos en la antigua Nación Mosquitia, hoy divididos por fronteras artificiales entre Honduras y Nicaragua, hemos sido víctimas de las políticas de Estados que han tratado por más de 104 años en integrarnos, de manera forzada a un sistema que pueden hacernos desaparecer como pueblos...*”. El anexo 5.3 recoge el contenido íntegro de la carta.

5.4 La Mosquitia en las estadísticas de organismos internacionales

El Informe de Desarrollo Humano

Las estadísticas generadas por organismos internacionales son una fuente de información principal para el análisis de la situación de países en vías de desarrollo. Entre las estadísticas más utilizadas en la fase de planificación de la cooperación internacional destacan las generadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNUD publica estudios monográficos nacionales (Informes de Desarrollo Humano) periódicos con un diagnóstico de la situación de desarrollo del país y un apéndice estadístico elaborado con proyecciones de las estadísticas nacionales, que es empleado como documento de referencia básico en los estudios de planificación. A continuación, revisamos los datos que el último Informe de Desarrollo Humano de Honduras (año 2003)

disponible para el momento de la investigación, presenta del departamento de Gracias a Dios y el resto de los departamentos del país. Como en el caso de las estadísticas nacionales, se han seleccionado los indicadores más comunes en estudios de desarrollo.

Tabla 5.16 Índice de Desarrollo Humano de Honduras

Departamento	Índice de desarrollo humano	Tasa de analfabetismo	PIB per capita
Atlántida	0,711	86,0	2.569
Colón	0,657	76,7	2.042
Comayagua	0,631	80,1	2.555
Copán	0,556	68,2	2.426
Cortés	0,736	88,9	2.839
Choluteca	0,609	70,7	1.409
El Paraíso	0,605	72,1	1.958
Francisco Morazán	0,748	89,4	2.971
<i>Gracias a Dios</i>	<i>0,704</i>	<i>77,9</i>	<i>2.055</i>
Intibucá	0,483	71,5	1.292
Islas de la Bahía	0,811	95,3	3.024
La Paz	0,585	77,7	2.358
Lempira	0,463	60,4	1.448
Ocotepeque	0,568	71,2	1.300
Olancho	0,635	73,1	1.972
Santa Bárbara	0,569	67,6	2.119
Valle	0,630	75,6	1.521
Yoro	0,634	78,8	1.822
Nacional	0,657	79,7	2.320

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, Honduras. (PNUD,2003).

Los datos sitúan al Departamento de Gracias a Dios en una buena situación de desarrollo respecto al resto de los departamentos. Según la estadística el departamento es el quinto con mejor índice de desarrollo humano, el séptimo con peor tasa de analfabetismo, y el décimo con mejor PIB per cápita sobre el total de los 18 departamentos del país. La parte narrativa del Informe incluye un capítulo (capítulo 5) dedicado a La Mosquitia con el título “*Desarrollo humano y capital social en Gracias a Dios: la necesidad de una perspectiva multicultural*”. El Informe indica que el capítulo es necesario porque los valores estadísticos mostrados en la parte estadística del Informe no corresponden con la realidad de La Mosquitia.

“...en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los departamentos de Honduras para el año 2003, el departamento de Gracias a Dios ocupa el quinto lugar, mostrando un valor de 0,678, superado por Atlántida, Cortés, Francisco Morazán e Islas de la Bahía. Sin embargo, según la percepción de algunas personas, los datos sobre el desarrollo humano en Gracias a Dios no se corresponden con la realidad del departamento; de hecho, no se ha estudiado la situación de desarrollo humano en Gracias a Dios en profundidad. Así pues, es importante realizar un estudio para conocer cómo estos indicadores estadísticos se traducen a la realidad de la población en esta zona...”. (PNUD,2003).

El informe indica que la metodología del IDH no es adecuada para medir el nivel de desarrollo de La Mosquitia. La metodología empleada en general para el cálculo del IDH incluye indicadores de salud, educación e ingreso. Para el caso de Honduras se utilizó el dato de desnutrición crónica en lugar de esperanza de vida para el índice de salud (lo que significa una modificación de la metodología internacional). Los indicadores y la metodología empleada para el IDH de Honduras se describen a continuación.

- *Indicador de educación.* Tasa de alfabetización de adultos (ponderación 2/3) y Tasa bruta combinada de matriculación (ponderación 1/3). En el informe se explica que en el país “...los problemas relacionados con educación no son tanto de cobertura, sino más bien de permanencia, repitencia y calidad de la enseñanza factores que no se pueden observar en la dimensión de educación del IDH...” (PNUD,2003)
- *Indicador de Ingreso.* Producto Interior bruto (PIB) per cápita (en dólares americanos). “Para calcular el ingreso, se estimó el crecimiento a nivel departamental con proyecciones del IDH del 1999 y datos de las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples de 1990 a 2003. El crecimiento

del PIB a nivel departamental se extrapoló al nivel municipal para obtener los datos necesarios para construir el Índice” (PNUD, 2003).

- *Indicadores de Salud.* Desnutrición crónica medida a través de la talla por edad en escolares de primaria entre 7 y 9 años de edad. Los datos proceden del Censo Nacional De Talla En Escolares De Primer Grado De Educación Básica¹⁰⁸. El IDH para La Mosquita aumenta especialmente por este indicador. En el informe se explica cómo “...*la alimentación en la zona selvática puede ser más diversa con más fuentes de vitaminas y minerales, y más nutritiva, con más proteínas que en el resto del país por la facilidad de acceso a alimentos que el medio ofrece a los habitantes de la región...*” (PNUD, 2003). La consideración de otros indicadores como mortalidad o prevalencia de enfermedades, en el caso de existir datos para la región, podrían dar otros resultados.

¿Cuál es la situación real de desarrollo humano del territorio de La Mosquitia?

El estudio específico de La Mosquitia realizado para completar el Informe de Desarrollo Humano consistió en trabajo de campo de un equipo de cuatro personas durante el mes de octubre de 2003. El trabajo de campo se realizó en 4 comunidades, Palacios en el municipio de Juan Francisco Bulnes, que fue seleccionado “*por la alta presencia de ladinos*”, Batalla en el municipio de Juan Francisco Bulnes, seleccionado “*por la presencia de garífonas*”, Krausirpe en el municipio de Wampusirpe, seleccionado “*por la alta presencia de tawahkas*” y Sirsirtara en el municipio de Puerto Lempira. El estudio consistió en una encuesta realizada a 525 adultos mayores de 15 años y una entrevista en profundidad a 44 líderes locales. El Informe destaca las dificultades encontradas por el equipo de trabajo al realizar el estudio, la falta de información sobre la visita del equipo en las comunidades visitadas, problemas de logística, y limitación de tiempo y de recursos. Además el Informe señala la falta de representatividad de género en el análisis

¹⁰⁸ Analizado en el apartado 2 del capítulo.

debido a que todos los líderes entrevistados fueron hombres. La conclusión que se alcanzó con el estudio sobre la situación de La Mosquitia es que debe hablarse de marginación en términos de no inclusión: *“No existe discriminación formal, pero falta una mayor inclusión, ya que la población indígena y negra se enfrenta a problemas distintos a los del resto de la población, como son los de titulación de las tierras, respeto y derecho a su lengua materna y tradiciones particulares, de participación y representación social y política, entre otros”* (PNUD,2003).

5.5 Genocidio estadístico, vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística y diagnósticos de necesidades

El mayor reto para el investigador en la elaboración de diagnósticos de necesidades es la ausencia de datos sobre la realidad territorial a analizar. Ante la ausencia de datos el investigador puede optar por el levantamiento de información primaria que requiere una gran inversión en presupuesto y tiempo, o por el análisis de datos secundarios, que han sido generados a partir de estadísticas. El problema de los estudios con datos secundarios es que a menudo se ha llegado a ellos a partir de proyecciones y extrapolaciones de datos estadísticos que pueden tener como consecuencia que la realidad sea interpretada de distintas maneras. Como ejemplo, se presentan a continuación las conclusiones a los que distintos organismos han llegado a partir de diagnósticos de necesidades de La Mosquitia Hondureña realizados con datos estadísticos.

- Morris, Saul S. (1999). *Measuring nutritional dimensions of household food security*.

El estudio evalúa la situación nutricional de la infancia en Honduras, a través del indicador de desnutrición crónica en combinación con otros, y define la región de

La Mosquitia como la “*menos necesitada de ayuda en términos de ayuda alimentaria*”.

- Bonnard, Patricia; Remancus, Sandra (2002). *Food Security Update for the USAID Mission in Honduras*.

“...La población de La Mosquita se considera inseguridad alimentaria crónica, pero la logística para trabajar en esta zona es extremadamente complicada y costosa. Además, la población es nómada, viajando entre Honduras y Nicaragua, lo que se hace difícil trabajar y seguir de cerca el trabajo. Aun así, hay un reducido número de organizaciones no gubernamentales trabajando en la zona...”

- PNUD, 2003. *Informe de Desarrollo humano 2003*.

“... En cuanto a los niveles de desarrollo humano, *el departamento de Gracias a Dios muestra un IDH de 0,704 para el año 2003, siendo un nivel más alto que el promedio del país (0.657)*, sólo superado por los departamentos de Islas de la Bahía, Francisco Morazán, Cortés y Atlántida...”.

- Auceda, Rossany (1999).

“...Las condiciones de vida y de salud siempre han sido más precarias en la Mosquitia que en el resto del país. La elevada tasa de mortalidad materna – 461,8 casos por cada 100.000 nacimientos vivos en comparación con una tasa nacional de 168 - ha sido una constante preocupación de las autoridades de salud. Las principales causas de muertes son hemorragias, infecciones e hipertensión...”.

- Organización Panamericana de la Salud en Honduras, 2004. *Análisis de situación Honduras 2004*. (Publicación pagina web).

“... Desde el punto de vista de la última medición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus componentes en 2001, en 10,7 por ciento de viviendas había niños que no asistían a la escuela primaria, 18 por ciento de viviendas no tenían acceso a servicio de agua, en 31,7 por ciento de las viviendas el saneamiento era inadecuado, en 16,8 por ciento de viviendas había

hacinamiento, 21,2 por ciento de las mismas no tenían capacidad de subsistencia y 0,5 por ciento estaban en mal estado. Es de hacer notar que *“en 66 de 298 municipios al menos 57 por ciento de viviendas tenían 2 y más NBI, estando ubicados estos municipios principalmente en el occidente y la zona de la Mosquitia (Gracias a Dios)”*.

- Organización Panamericana de la Salud Honduras 1999. *La población indígena Salud de los Indígenas y otros grupos étnicos*. (Publicación pagina web).

“... la población indígena en Honduras ha tenido históricamente un menor acceso que el resto de la población a los servicios sociales básicos. Los pueblos indígenas: más de medio millón de la población hondureña es de descendencia indígena y/o negra; y está distribuida en 9 pueblos culturalmente diferenciados: lencas, chortís, tolupanes, tawahkas, garífunas, negros de habla inglesa, pech, nahualt y misquitos. Su situación de salud está relacionada de algún modo a su situación marginada, falta de acceso a servicios básicos y participación social limitada...”.

¿Cuál es la situación de la población de La Mosquitia? Distintos diagnósticos de necesidades muestran realidades distintas. La falta de inclusión del territorio en las estadísticas nacionales hace que la realidad no se pueda analizar, medir, cuantificar, clasificar y jerarquizar de forma adecuada. La realidad territorial que queda fuera de las estadísticas tiene muchas posibilidades de quedar fuera de la planificación. La exclusión de realidades territoriales por parte de las estadísticas analizada en este capítulo en el contexto de la vulnerabilidad territorial de naturaleza estadística puede ser denominada “genocidio estadístico”.

Bibliografía

Auceda, Rossany (1999). *La costa hondureña de la Mosquitia se encamina hacia un futuro mejor. Perspectivas volumen 4 – N.2* Organización Panamericana de la Salud.

Bonnard, Patricia; Remancus, Sandra (2002). *Food Security Update for the USAID Mission in Honduras*. Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA). Academy for Educational Development 1825 Connecticut Ave., NW Washington, DC.Estados Unidos.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2001). *Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo en América Latina y el Caribe*. ONU. Santiago de Chile, Chile.

Daugherty, H.E. (ed.). (1989). *Perfil ambiental de Honduras 1989*. SECPLAN, Tegucigalpa and USAID: DESFIL: Washington, D.C. Estados Unidos.

Gero Carletto (1998). *Strengthening HFS and Nutritional Aspects of IFAD Poverty Alleviation Projects: Developing Operational Methodologies for Project Design and Monitoring. Technical Guide*. Internacional Food Policy Research Institute, Washington DC. Estados Unidos.

Glick, D. and Betancourt, J. (1983). *The Río Plátano Biosphere Reserve: unique resource, unique alternative*. Publicado en internet.

Hartshorn, G.S. (1983). Wildlands conservation in Central America. In Sutton, S.L., Whitmore, T.C. and Chadwick, A.C. (eds), *Tropical rain forest: ecology and management*. Blackwell Scientific Publications, Oxford, U.K.

Herlihy, P.H. and Herlihy, L.H. (1991). La herencia cultural de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano: un área de confluencias étnicas en la Mosquitia. In Murphy, V. (ed.), *La Reserva de la Biosfera del Río Plátano*. Ventanas Tropicales, Tegucigalpa, honduras.

Herrera-MacBryde, Olgan (sin fecha). *La Mosquitia Honduras*. Smithsonian Institution, Department of Botany. Washington, DC, U.S.A.

Houseal, B., MacFarland, C., Archibold, G. and Chiari, A. (1985). *Indigenous cultures and protected areas in Central America. Cultural Survival Quarterly*. Publicado en internet.

Instituto de nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), Oficina Panamericana de la salud (OPS). (2002). *Propuesta de indicadores para la vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional*. ONU. Guatemala.

Jesko Hentschel (1998). *Distinguishing between types of data and methods of collecting them*. Word Bank, Poverty Division, Washington DC. Estados Unidos.

Morris, Saul S. (1999). *Measuring nutritional dimensions of household food security*. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C. Estados Unidos.

Organización Panamericana de la Salud en Honduras (2004). *Análisis de situación Honduras 2004*. Publicación en internet.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *Informe de Desarrollo Humano Honduras*. ONU. Tegucigalpa, Honduras.

Índice de Acrónimos

ASHONPLAFA - Asociación Hondureña de Planificación de Familia

CATIE - Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y Caribe de Naciones Unidas

CDC - Centros para el Control y Prevención de Enfermedades de Atlanta, Georgia, EEUU

DE - Desviación estándar

DGEC - Dirección General de Estadística y Censos

EPHPM - Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples

FNUAP - Fondo de Población de las Naciones Unidas

IDH - Índice de desarrollo humano

INEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Km. – kilómetros

MECOVI - Programa para Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida

MSH - Management Sciences for Health

NBI - Necesidades básicas insatisfechas

OMS - Organización Mundial de la Salud

PIB - Producto Interior bruto

PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRAF - Censo Nacional De Talla En Escolares De Primer Grado De Educación Básica

RAN - Región Autónoma del Atlántico Norte

RAS - Región Autónoma del Atlántico Sur

RENARE - Dirección General de Recursos Naturales Renovables

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de Naciones Unidas

UNICEF - Fondo de emergencia de Naciones Unidas para la Infancia

USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

WFP - World Food Programme United Nations / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

Índice de Anexos

Anexo 5.1 Mapa nacional de Honduras.

Anexo 5.2 La Reserva Mundial de la Biosfera del río Plátano.

Anexo 5.3 Carta de los pueblos indígenas de la antigua Nación Mosquitia a la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1998.

Anexo 5.4 Censo de Población Honduras 2001. Muestra de datos del municipio de Puerto Lempira.

Anexo 5.1 Mapa nacional de Honduras



Anexo 5.2 La Reserva Mundial de la Biosfera del río Plátano

“...En 1960 Honduras creó la Reserva Arqueológica de la Ciudad Blanca para la región del Río Plátano, y en 1969 se declaró Parque Nacional Arqueológico. El reconocimiento pone de relevancia la importancia de los sitios arqueológicos, y a partir de este momento, se iniciaron estudios de la región natural... Como resultado en 1980 se dio el nombramiento de Reserva de la Biosfera del río Plátano a través del programa Hombre y Biosfera de UNESCO¹⁰⁹, que da protección legal y unas pautas de planificación para la cuenca del río Plátano y zonas adyacentes. Bajo el concepto de reserva de la biosfera, se pretende proteger los sitios arqueológicos, los recursos naturales y las culturas indígenas del territorio...Desde el inicio del proceso, Miskitos y Pesch han estado involucrados a través de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE) en la planificación y gestión de la reserva, asistidos por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), el Fondo de vida Salvaje con recursos de Estados Unidos, y el Cuerpo de Paz norteamericano...”. (Hartshorn 1983; Houseal *et al.* 1985).

“...La reserva de la Biosfera del Río Plátano tiene una extensión de 5.250 Km² en un área sur-oeste de 35 por 150 Km. La reserva se extiende en los Departamentos de Gracias a Dios, Colon y Olancho e incluye la cuenca del río Plátano (115 Km.) y parte de las cuencas de los ríos Tinto, Paulaya, Wampu, Pao, Tusdruwas y Sikri....Es la extensión de bosque más grande que queda en Honduras que sufre una deforestación constante. Un 75 por ciento de la extensión de la reserva es bosque húmedo tropical y un 10 por ciento aproximadamente bosque subtropical...Los ecosistemas territoriales predominantes son el magrote y la sabana en la costa. La mayor parte de la región es montañosa, con picos altos como Punta Piedra que alcanzan los 1.329 metros. El resto es una planicie ondulada sobre la costa Caribe que se extiende sobre unos 40 metros hacia el interior. El río

¹⁰⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de Naciones Unidas.

Plátano extiende sus meandros unos 45 metros en esta zona formando lagos de agua dulce... La vegetación está marcada por el régimen de lluvias que se caracteriza por una estación lluviosa y una estación seca entre Enero y Mayo. La precipitación anual varía entre los 2.850 milímetros (mm) y los 3.000 - 4.000 mm en distintas zonas y la temperatura media anual es de 26.6°C. En la última década la región ha sido afectada por intensas lluvias tropicales y dos huracanes...Se estima que hay más de 2.000 especies de plantas en el territorio, y destaca la diversidad de las especies de árboles de maderas nobles. Los ecosistemas de la región son el hábitat de muchas especies únicas y en peligro de extinción. Especies de mamíferos como el jaguar, el tapir, los monos araña y al menos 200 especies de anfibios y reptiles habitan el territorio...El norte de la reserva está poblado por 6.000 habitantes de 4 grupos culturales diferentes, los Miskito, Pesch (Paya) Amerindios, Garífunas (Afro-Caribeños) y "ladinos" (mestizos). Los Miskito son el grupo de mayor número en la reserva con una cifra en torno a 4.500 personas y habitan asentamientos en la costa y la rivera del río Tinto. Los habitantes de la etnia Pesch habitan asentamientos de ladera entre Las Marías y Baltituk; los Garífunas pueblan la ciudad costera de Plaplaya y la población de ladinos viven en 8 pequeños asentamientos a lo largo del río Paulaya (Herlihy and Herlihy 1991)...

...La Mosquitia cuenta con los sitios arqueológicos de Marañones, Lancetillal, Platanillales, Saguasón, Limeta, además de petroglifos, y la mítica Ciudad Blanca...Los medios de vida de la región son la agricultura de subsistencia, la ganadería y la pesca. El turismo, considerado un sector económico potencial importante está todavía en vías de explotación. Los sitios arqueológicos no están acondicionados para la explotación turística y las dificultades de acceso limitan el número de visitantes...Desde 1982 existen controles estrictos para evitar la extracción de recursos minerales por parte de los no residentes (Glick and Betancourt 1983), pero en la actualidad el territorio sufre la presión para la extracción de recursos naturales, sobre todo de bosques. Las mayores amenazas sobre el territorio son la agricultura de quema rozas, la extracción de leña y el avance de la

frontera ganadera desde el suroeste, en el área de Wampú-Paulaya (Herlihy and Herlihy 1991)...En la década de los 80 la Comisión de Refugiados del Gobierno Hondureño realojó a 4.000 Miskitos nicaragüenses (Houseal *et al.* 1985). Durante la guerra de Estados Unidos con Nicaragua, una de las amenazas al territorio de la Mosquitia fue la propuesta de construir una carretera para favorecer el movimiento militar de tropas en la frontera de Honduras - Nicaragua. La carretera habría facilitado la entrada de extractores de leña a la región y habría abierto el área a la colonización. El proyecto fue suspendido debido a la presión internacional (FFPS 1983; Glick and Betancourt 1983; Nations and Komer 1983)... .Herrera-MacBryde, Olgan (sin fecha).

Anexo 5.3 Carta de los pueblos indígenas de la antigua Nación Mosquitia a la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1998

Bilwi, 12 de marzo de 1998 Dr. Sergio Caramagna Representante de la OEA en Nicaragua. Su despacho.

Excelentísimo señor:

El Consejo de Ancianos de la Costa Atlántica quiere expresar a través de la presente su aprecio y su consideración a su persona y al organismo al cual representa.

Nos dirigimos a usted en nuestra calidad de representantes de los milenarios pueblos indígenas, particularmente del pueblo Miskito, que por historia hemos defendido nuestro territorio, nuestra cultura, nuestra identidad de pueblos, nuestros recursos naturales y nuestras formas tradicionales de gobierno, como base fundamental de nuestra autodeterminación. Hemos acudido ante la Organización de los Estados Americanos porque consideramos que los principios que rigen esta organización deben de prevalecer para afianzar la paz entre los pueblos. Los pueblos indígenas particularmente los que vivimos en la antigua Nación Mosquitia, hoy divididos por fronteras artificiales entre Honduras y Nicaragua, hemos sido víctimas de las políticas de Estados que han tratado por más de 104 años en integrarnos, de manera forzada a un sistema que pueden hacernos desaparecer como pueblos. Hemos considerado oportuno acogernos a los principios de la Carta y a los mecanismos de la OEA, porque consideramos que podemos ser escuchados y protegidos, amparados en los derechos que históricamente hemos tenido y defendido en el marco del derecho internacional, y en los convenios y tratados que nos amparan que debe prevalecer ante las nuevas agresiones de carácter neocolonialistas.

Queremos hacer un breve sumario de los hechos históricos más relevantes, y de los

diferentes convenios que deben prevalecer en las relaciones civilizadas del Estado de Nicaragua y los pueblos indígenas. La Provincia de Nicaragua en su carácter de colonia española se independiza de España hasta 1856, en donde España oficializa esta independencia. Esta colonización significó la desaparición de todas las naciones indígenas, culturalmente hablando. La conformación del Estado nacional nicaragüense se crea sobre la base territorial que hereda de España. Esta realidad territorial queda recogida en la primera constitución del Estado de Nicaragua, de 1826 que establecía en su art. 2 El territorio del Estado comprende los partidos de Nicaragua, Granada, Managua, Masaya, Matagalpa, Segovia, León, Subtiaba y El Realejo. La Nación Mosquitia establece su jurisdicción territorial a partir de la alianza con la Corona británica, sobre la base del sistema de protectorado. A partir de esta alianza prevalece la soberanía indígena sobre este territorio y se delimitan sus fronteras territoriales, con mojones que determinan sus límites y que se reconocen en diferentes tratados y convenios internacionales. La base jurídica de este derecho territorial, se fundamenta en el principio del UTI POSIDETIS IURI, es decir la posesión milenaria de los indígenas de sus tierras, que da derecho a la posesión y al carácter de dominio. El primer instrumento jurídico que reafirma esta situación se manifiesta en el CONVENIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y GRAN BRETAÑA EN EL QUE ESTABLECEN SUS INTENCIONES SOBRE EL CANAL INTEROCEANICO POR EL RIO SAN JUAN DE NICARAGUA del 19 de Abril de 1850, que establece en el art. 1. Los gobiernos de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña por el presente declaran que ni el uno ni el otro adquirirán jamás, o mantendrán para sí mismos poder exclusivo alguno sobre dicho canal marítimo y estipulan, que ni uno ni otro elegirán jamás o tendrán fortificaciones que lo dominen o que se hallen situados en sus cercanías; que ni en tiempo alguno ocuparán, ni fortificaran, ni colonizaran, ni se arrogarán o ejercerán dominio alguno sobre Nicaragua, Costa Rica, la Costa Mosquitia o parte alguna de Centro América...

EL LAUDO ARBITRAL DEL S.M EL EMPERADOR DE AUSTRIA EN LA CUESTION

ENTRE NICARAGUA Y LA GRAN BRETAÑA, RESPECTO DE LA RESERVA MOSQUITA, del 2 de junio de 1881 señala:

Arto I. La soberanía de la república de Nicaragua, reconocida en los artículos I y II del Tratado de Managua de 28 de Enero de 1860, no es plena e ilimitada, respecto del territorio asignado a los indios mosquitos por el arto. II de dicho tratado, sino limitado por la Autonomía (self government) reconocida a los indios mosquitos en el III del referido tratado. En el arto. IV En adelante los indios mosquitos podrán usar de su propia bandera, debiendo, sin embargo, unir a ésta un emblema de la soberanía de la república de Nicaragua. Arto. V La república de Nicaragua no tiene derecho de otorgar concesiones para explotar los productos naturales del territorio asignados a los indios mosquitos. Este derecho corresponde al gobierno de la Mosquitia. VI. La república de Nicaragua no está facultada para reglamentar el comercio de los indios mosquitos, ni para cobrar derechos de importación o exportación sobre las mercancías importadas en el territorio reservado a los indios mosquitos o exportadas del mismo.

De acuerdo a nuestro criterio y a la luz de todos estos hechos que de alguna manera violan los derechos de los pueblos indígenas cabe hacerse las siguientes preguntas:

¿Sobre qué base jurídica o filosófica el Estado de Nicaragua ha pretendido reclamar como suyo un territorio que nunca fue conquistado, colonizado ni ocupado por ninguna potencia de ultramar? ¿La sobre-limitación de las facultades de una nación protectora en el sistema de protectorados dan derecho a terceros países en contra de la soberanía de los pueblos a la cual se comprometieron proteger? ¿Prevalece tu soberanía como nación en tu territorio al margen de estos defectos y vicios de la nación protectora?

Finalmente, nos queremos referir al instrumento jurídico a través de la cual Nicaragua se abroga el derecho de soberanía sobre el Estado conocido como la Nación Mosquitia, hoy Regiones Autónomas, que como Estado contaba con su propia constitución como nación,

sus códigos, su bandera, sus límites territoriales, el reconocimiento como Estado de las naciones de esa época, hasta la ocupación militar del Estado de Nicaragua, en 1894. Bajo la ocupación militar, y al margen de las autoridades del Estado, 22 comunidades indígenas de más de 560 comunidades de los diferentes pueblos indígenas que constituían la Nación Mosquitia, fueron obligadas a celebrar la Convención de la Mosquitia y firmar el decreto llamado de reincorporación el 20 de Noviembre de 1894.

En sus considerándolos, señala:

Que el cambio verificado el 12 de febrero del corriente año fue debido al esfuerzo de la autoridad de Nicaragua, la cual quiso redimirnos de la esclavitud en que nos encontrábamos. Que la falta de un gobierno respetable y legítimo es siempre causa de calamidad para el pueblo, en cuyo caso hemos estado tanto tiempo. Que uno de los motivos del atraso en que vivimos fue sin duda el haberse defraudado las rentas de la Mosquitia, invirtiéndolas en fines ajenos a un buen orden administrativo.

En su artículo II establece: Todas las rentas que produzca el litoral serán invertidas en su propio beneficio, reservándonos así la autonomía económica. Pero dichas rentas serán colectadas y administradas por los empleados fiscales del Supremo Gobierno. Arto. III Los indígenas estarán exentos en tiempos de paz y guerra de todo servicio militar. Arto. IV Ninguna tasa será impuesta sobre las personas de los mosquitos. Arto. VI. Los caseríos indígenas estarán sujetos inmediatamente al jefe inspector y a los alcaldes y policías en sus respectivas localidades. Arto. VII. No podrá recaer elección de dichos empleados sino en los indios Mosquitos.

Este decreto no fue firmado por los delegados de las 22 comunidades, supuestamente por no saber firmar. Testifican de la veracidad de este hecho B. B. Seat U. S. Consular Agent. y otras personalidades todas extranjeras. Este decreto de la convención Mosquita fue aprobado por la Asamblea Nacional Legislativa del Estado de Nicaragua, el 27 de

febrero de 1895. Es de interés supremo del Consejo de Ancianos de La Nación Mosquitia, dar nuestros criterios ante la OEA, de los vicios de este documento por cuanto de ella dependerá nuestra lucha por tener el reconocimiento a nuestros derechos como pueblo en el contexto actual de las relaciones del derecho internacional.

Primeramente este documento fue hábilmente redactado por el gobierno de Nicaragua, con un carácter de conspiración en contra de la Nación Mosquitia. Este documento se firma en ausencia de la autoridad real, el Chieff Roberto Henry Clarence, deportado a Jamaica, bajo la ocupación Militar. El número de comunidades convocadas a la convención, no tienen calidad representativa. Se dan estos hechos bajo la ocupación militar, por la tanto la voluntad de los delegados a la convención está viciada. El considerando primero de este decreto es falso, nunca los pueblos indígenas en el contexto de la Nación Mosquitia, fueron esclavos. Se define una soberanía nicaragüense sobre la Nación Mosquitia, sin embargo no se define la propiedad territorial. Los testigos de esta convención carecen de imparcialidad por cuanto son parte interesada en el conflicto. Sin embargo, la intervención de Nicaragua ante una Nación Independiente y la presencia de testigos extranjeros en los hechos acontecidos le dan el carácter de un instrumento del derecho internacional.

El contenido de esta convención ha sido violado sistemáticamente por el Gobierno de Nicaragua tanto en su espíritu como en su letra, por más de 104 años. Nuestra región es la más atrasada de Centroamérica, tanto en los aspectos sociales, educativos, económicos, siendo una de las regiones más ricas del continente. Es la región más abandonada del país. Todas las rentas han sido trasladadas hacia el Pacífico, violando el artículo II. del decreto de reincorporación. Los jefes de policía, y las otras autoridades son desde 1894, mestizos del pacífico. Es decir, la constante violación de un instrumento internacional como es el decreto de reincorporación fue motivo de análisis de la IX Asamblea General de los Pueblos Indígenas y comunidades étnicas, y han considerado prudente compartir este análisis con la OEA, para tomar una determinación en la próxima

Asamblea General, bajo los principios de la Carta de la OEA someter a la consideración de este organismo este caso sui generis en donde uno de los principios de la OEA establece en el Arto. 3) Los Estados Americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.

A partir de esta situación de desventaja para nuestra nación, y ante el repartimiento de tierras indígenas por los allegados del Gobierno liberal del General José Santos Zelaya en la primera década hasta 1905, se dan varias protestas de líderes indígenas como es el caso de Sam Pitt, que recurre ante la corona Británica a denunciar estos hechos. En 1905 Nicaragua se ve forzada a firmar el tratado Harrison Altamirano, que trata de regular un tema, que no fue definido por el decreto de Incorporación como es el caso del derecho territorial indígena y la situación de las tierras indígenas en particular. Este tratado demuestra de manera fehaciente la débil posición de Nicaragua de su pretensión soberana sobre este territorio. A partir de este tratado que a todas luces viola el derecho soberano de los pueblos indígenas, no resuelve la situación legal de las tierras indígenas y su definición territorial, que hasta el día de hoy persiste como un tema de conflicto entre los pueblos indígenas y el Estado de Nicaragua. En los años de 1930, el documento denominado Morrison y Hodgson protestan ante el Congreso Nicaragüense de la violación sistemática del decreto de reincorporación. Desde 1894, los pueblos indígenas han resistido las diferentes políticas de asimilación cultural, protestado ante el saqueo de los recursos naturales amparado en el Laudo arbitral del emperador de Austria. Hasta 1979, ante una nueva forma de destrucción de nuestras culturas nos vemos obligados a defendernos ante las políticas del Estado de Nicaragua, que viola el arto. III del decreto de reincorporación que señala, los indígenas estarán exentos en tiempos de paz y guerra de todo servicio militar. Ante esta lucha política militar de los pueblos indígenas y comunidades en los años 80 el gobierno se ve obligado a decretar la ley de autonomía, ley número 28, que no recoge los aspectos fundamentales recogidos en el decreto de reincorporación y el laudo arbitral, y a los verdaderos derechos históricos de los pueblos

indígenas como pueblos no conquistados, ni sometidos militarmente por ninguna potencia de ultramar. Desde 1990, que se inicia aplicar la ley de autonomía, hasta 1996, el Consejo de Ancianos de la Nación Mosquitia, no ve progreso alguno a partir de esta ley, sin embargo el Gobierno central, acrecienta su violación de los derechos indígenas al dar concesión casi total de nuestros recursos naturales y territoriales. Esto motiva, al Consejo de Ancianos de izar nuestra bandera histórica frente a la clara violación de nuestros derechos históricos por el Gobierno de Nicaragua y ante su política de imponernos un sistema ajeno a nuestras tradiciones culturales. El 4 de mayo en su primera visita del doctor Alemán como presidente de la República manda a arriar nuestra bandera reconocida por el Gobierno de la ex-presidenta Doña Violeta Barrios de Chamorro, de manera implícita al permanecer por más de 7 meses. A partir de las decisiones de la IX Asamblea General de los pueblos indígenas que se ajustan a nuestra consideración a las normas constitucionales de la República de Nicaragua, nos han acusado de separatistas e independentistas, y como medida preventiva han amenazado con aplicar las leyes de Nicaragua a dirigentes del Consejo de Ancianos y a los líderes comunales. De igual manera el Ejército de Nicaragua ha decidido invadir la tranquilidad de las comunidades alegando la defensa de la soberanía.

Ante todos estos hechos, violación nuestros derechos históricos, el saqueo de nuestros recursos naturales con una clara violación a nuestros derechos de vivir un ambiente sano, ecológicamente hablando, al irrespetar nuestra calidad de miembros del Dialogo Nacional como máxima instancia de mecanismo de entendimiento civilizado en el país, al violar nuestro derecho de tener nuestro propio símbolos de pueblos como fue arriar nuestra bandera histórica, al definir en el documento que actualmente el gobierno presentará ante el grupo de consultivo en donde se pretende privatizar nuestras tierras, como mercancías y determinar a través del proceso de demarcación crear tierras nacionales en contra de la figura constitucional de las tierras comunales, recurrimos ante la OEA por el eminente peligro de nuestra existencia tanto física, como culturalmente.

Por lo tanto solicitamos ante su organismo:

La protección física e integral de nuestras personas, tanto del Consejo de Ancianos como de los 1.400 delegados que forman parte de la Asamblea General de los Pueblos indígenas y comunidades étnicas. Los buenos oficios de la OEA, como garantes de nuestra definición territorial y el reconocimiento de nuestros mojones históricos en el actual proceso de demarcación reconocido por el Estado de Nicaragua, que es auspiciado por el Banco Mundial. La mediación de la OEA, en una posible negociación entre los representantes de la Costa Atlántica y el Gobierno de Nicaragua, para buscar una solución definitiva en el reconocimiento de nuestros derechos históricos en el marco de una nueva definición de nación de Nicaragua. Es importante para nosotros adjuntar a la presente nuestro documento base, discutido en la IX Asamblea General, que ha sido motivos de la agresión del Gobierno de Nicaragua hacia nuestros Pueblos indígenas. Esperando de usted, en el menor tiempo posible respuesta ante este peligro eminente que puede llegar a una confrontación militar, nos suscribimos.

Atentamente.

Rodolfo Rivera Guill

Presidente

Ernesto Scott L.

Secretario

cc. Pueblos Indígenas.

Cuerpo diplomático acreditado en Nicaragua

Comisiones de Derechos Humanos

Organización de las Naciones Unidas

Arch.

Anexo 5.4 Censo de Población Honduras 2001. Muestra de datos del municipio de Puerto Lempira

Municipio Puerto Lempira – población total: 23.332 habitantes

Aldea		Caserío		Barrio o Colonia		Total Viviendas					Población		
						Total	Viviendas Particulares			Colectivas	Total	Hombres	Mujeres
							Total	Ocupadas	desocupadas				
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	001	Barrio El centro	63	60	42	18	3	226	138	88
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	002	Barrio El Colegio	33	31	24	7	2	111	52	59
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	003	Barrio El Hospital	54	54	53	1	0	253	124	129
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	004	Barrio La Esperanza	104	104	97	7	0	387	164	223
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	005	Barrio La Pista	142	142	122	20	0	563	262	301
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	006	Barrio Las Brisas	44	44	43	1	0	246	124	122
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	007	Barrio Las Delicias	120	120	115	5	0	519	232	287
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	008	Barrio Punta Caliente	52	52	46	6	0	211	97	114

01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	009	Barrio Punta Fría	31	31	28	3	0	131	46	85
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	010	Barrio San José	237	237	220	17	0	1,087	487	600

Aldea		Caserío		Barrio o Colonia		Total Viviendas					Población		
Cod	Descripción	Cod	Descripción	Cod	Descripción	Total	Viviendas Particulares			Colectivas	Total	Hombres	Mujeres
							Total	Ocupadas	desocupadas				
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	011	Barrio Usupun	20	20	15	5	0	59	28	31
01	Puerto Lempira	001	Puerto Lempira	012	Colonia Canadá	38	38	33	5	0	162	73	89
01	Puerto Lempira	003	Hujunuya	000		29	29	19	10	0	113	63	50
01	Puerto Lempira	004	Kasabula	000		4	4	2	2	0	11	7	4
01	Puerto Lempira	008	La Piur	000		3	3	1	2	0	16	10	6
01	Puerto Lempira	009	La Posa de Marcani	000		2	2	1	1	0	1	1	0
01	Puerto Lempira	010	Campo Bautista	000		13	13	3	10	0	6	1	5

Capítulo 6. Las mujeres en Afganistán. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural

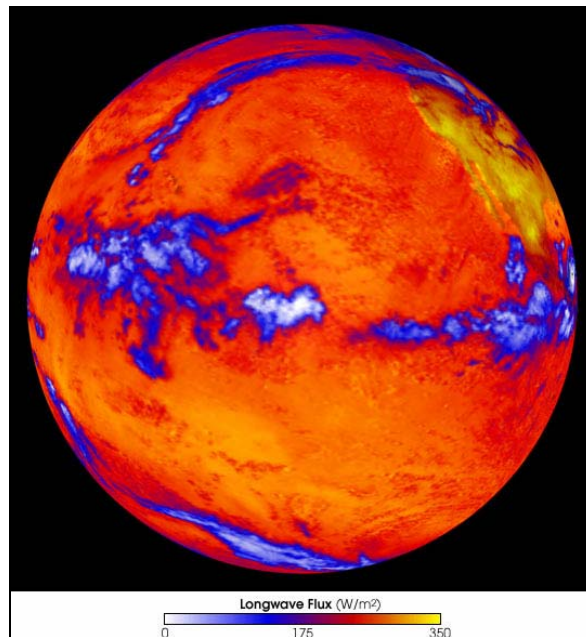
6.1 Introducción

6.2 Cultura, género y vulnerabilidad cultural de género

6.3 Perfil de vulnerabilidad de las mujeres afganas en el año 2006

6.4 Afganistán: territorio, política y cultura

6.5 Vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural y cooperación internacional



Título de la imagen: Observando el motor de calor de la Tierra.

6.1 Introducción

Testimonios de compañeros de trabajo afganos en la oficina para la Región Sur del país de WFP UN Kandahar, Abril de 2005.

Waheed, 21 años: - “¿Sabes? Me he comprometido en matrimonio, bueno, ayer cuando volví a casa mi familia me lo anunció. - ¿Y con quién te vas a casar? -No lo sé, no la conozco, mi familia la ha escogido. - ¿Y cuándo te casas? - No sé, bueno, es pronto porque ella tiene 14 años, así que a lo mejor esperamos 6 meses para casarnos”.

Aziza, 50 años: “- No es fácil andar con bourka. -¿Y por qué lo llevas? - En los 70 las mujeres no lo llevábamos, ahora sí lo tenemos que llevar. - ¿Pero, por qué lo llevas? - Las mujeres tienen miedo, a una mujer la mataron con un cuchillo en el distrito 6 hace unas semanas. -¿Pero, de quién tenéis miedo? - De los hombres religiosos”.

Sohaila, 20 años: “-Una buena forma de ayudar a las mujeres sería que el Gobernador pusiera una fábrica y que las mujeres pudieran ir a trabajar. Pero el gobernador tendría que poner mucha policía y ejército para proteger a las mujeres”.

El capítulo presenta la vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural a partir del estudio de la situación de la mujer afgana en el año 2006 desde el marco de la cooperación internacional.

La situación de la mujer afgana estaba definida en 2006 por las relaciones sociales de género, a su vez determinadas por los patrones culturales en el contexto de una realidad territorial concreta. Como introducción a la situación de la mujer en Afganistán en el marco de la cooperación internacional, se reproduce el mensaje enviado el 25 de Enero 2006 por el Departamento de Seguridad de Naciones Unidas a todo su personal internacional trabajando en Afganistán.

“...Estimados colegas, aproximadamente a las 21:00 horas una granada ha sido lanzada

desde un vehículo en movimiento explotando en la entrada principal del *Ministerio de Asuntos de la Mujer* en la ciudad de *Kabul*. La granada no ha causado heridos o daños. El cuerpo de Seguridad Nacional y la Policía de Kabul están investigando el incidente. La situación de seguridad en la Región Central continua inestable. Se recuerda a todo el personal permanecer alerta e incrementar la vigilancia respecto a su seguridad personal. De acuerdo con los procedimientos estándar de operación las radios VHF deben mantenerse a la escucha de los anuncios de seguridad. Sin cambios en el estatus de seguridad actual en la Región Central....”. Get Keulder, Area Field Security Coordination Officer, a.i. Department of Safety and Security –CR. Kabul, Afghanistan.

6.2 Cultura, género y vulnerabilidad

6.2.1 Mujer, cultura y derechos humanos

Los roles de género están definidos por la cultura en una sociedad y evolucionan en el tiempo con la evolución de la cultura. En el contexto de la globalización y la tendencia a la homogenización cultural, el enfoque de género, ¿se enfrenta a la tradición cultural en algunas realidades territoriales?, ¿es el enfoque de género una amenaza a la tradición cultural? A menudo, en realidades en las que la mujer se encuentra en una situación de vulnerabilidad frente al hombre, el enfoque de género es entendido como una amenaza por los grupos de poder.

¿Hasta dónde la cultura es cultura y no violación de derechos humanos?; ¿Cuándo y dónde han sido definidos y aceptados culturalmente los “derechos humanos”?; ¿Existen pautas culturales aceptadas por sociedades que son anteriores a la declaración de Naciones Unidas de los Derechos Humanos? En el marco de la globalización hay una tendencia a globalizar los derechos humanos, que han sido suscritos por la mayoría de

las naciones, ¿cuál es la línea divisoria entre la tradición cultural y la violación de los derechos humanos? A nivel mundial son muchos los casos que han hecho saltar la voz de alarma en relación a prácticas culturales que son consideradas como una amenaza para la mujer y violación de los derechos humanos. Casos como la ablación de los genitales femeninos en países africanos musulmanes han hecho popular el debate sobre lo que es tradición, cultura o abuso de los más débiles. El Informe global de Desarrollo Humano de Naciones Unidas titulado “*Libertad Cultural en el mundo diversificado actual*” (UNDP, 2004) es el primero de la organización que trata el tema en profundidad. El análisis expuesto en el informe señala que la línea divisoria entre tradición y abuso está definida por la libertad de la mujer de seguir o rechazar las prácticas culturales tradicionales (“*libertad cultural*”). A continuación se reproduce el texto que resume la idea.

“...Cultura, tradición y autenticidad no significan lo mismo que libertad cultural. No hay razones aceptables para permitir prácticas que nieguen a los individuos igualdad de oportunidades y violen los derechos humanos, tales como negar a las mujeres igualdad de acceso a la educación... En defensa de prácticas actuales a veces se señala que las mismas mujeres son las que aceptan esas pautas culturales sin protestar. Pero muchas desigualdades en el mundo continúan y prosperan aliándose con las víctimas, negándoles la oportunidad de considerar otras alternativas y obstaculizando el conocimiento de otras formas posibles en otras comunidades... *Es particularmente importante no caer en la confusión de tomar tradicionalismos no analizados como parte de un ejercicio de libertad cultural.* Es necesario preguntar si los más débiles de la sociedad, en este caso las mujeres cuyas vidas se ven afectadas de forma negativa por esas prácticas, han tenido la oportunidad de considerar alternativas y tienen la libertad de saber cómo vive la gente en el resto del mundo... *La necesidad de racionalismo y libertad es central en la perspectiva planteada. El valor de la diversidad cultural se apoya en el pilar positivo, como es a menudo el caso, de la libertad cultural...*

...Invocar el valor de la diversidad cultural en defensa de prácticas que niegan a las

mujeres su libertad básica para elegir podría parecer perverso ya que la libertad de las mujeres involucradas es violada, no promovida a través de esas prácticas. Tampoco la equidad, entendida como igualdad de libertades, puede ser promovida de esa forma. Las leyes personales de todas las comunidades han sido criticadas por marginar a las mujeres, y hay argumentos serios para reformar casi todas (normalmente patriarcales), leyes y costumbres en el país, trayendo al mundo Hindú o Musulmán, leyes personales o regulares en línea con la igualdad de género y con los derechos humanos universales...” (UNDP, 2004).

6.2.2 El concepto de género en el marco de la cooperación Internacional

La situación de desigualdad de la mujer afgana es una cuestión de género definida por los patrones socio-culturales en el contexto territorial de Afganistán. En este capítulo se hace énfasis en el componente cultural analizado desde el marco de la cooperación internacional, que como se analizaba en el capítulo 2¹¹⁰, condiciona el uso de marcos conceptuales de análisis. ¿Qué se entiende por género en el marco de la cooperación Internacional? De forma errónea se entiende como apoyo a las mujeres, y cuando esto sucede, en realidades donde la mujer está en una situación de desventaja, las iniciativas de actuación son a menudo rechazadas por hombres y mujeres, ya que son percibidas como una amenaza al sistema cultural establecido. ¿Qué se entiende por “perspectiva de género”, “igualdad de género”, “enfoque de género” o “empoderamiento de las mujeres” en el contexto de la cooperación internacional? A continuación se presenta la definición de los términos que realiza por la Oficina del Asesor Especial en temas de Género y Desarrollo de la Mujer de Naciones Unidas¹¹¹.

¹¹⁰ Apartado 2.3 La Cooperación Internacional, una visión geográfica.

¹¹¹ Texto publicado en la página web de “Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, United Nations” con fecha de Agosto de 2001.

Género

“...El concepto de género es una variable sectorial socio-cultural. Es una variable que puede aplicarse a otras variables sectoriales como raza, clase, edad, grupo étnico, etc. Los sistemas de género se establecen en diferentes contextos socioculturales que determinan lo que se espera, está permitido y valorado en una mujer, un hombre, un niño y una niña en ese contexto específico. Los roles de género son aprendidos a través de procesos de socialización, no están fijos sino que pueden cambiar. Los sistemas de género se institucionalizan a través de sistemas de educación, políticos y económicos, legislaciones, cultura y tradiciones. Cuando se emplea la perspectiva de género el foco no es la mujer o el hombre individual, sino el sistema que determina los roles y responsabilidades, el acceso y el control sobre los recursos, y el poder en la toma de decisiones. Es importante enfatizar que el concepto de género no se puede intercambiar con el de mujer. Género se refiere a ambos, hombres y mujeres y las relaciones entre ellos...”.

Igualdad de género

“...Durante la conferencia de Beijing en 1995, se acordó el uso del término igualdad. Igualdad significa que los derechos, responsabilidades y oportunidades de los individuos no dependen de que sean hombre o mujer por nacimiento...Las percepciones, intereses, necesidades y prioridades de ambos, hombres y mujeres, deben ser tomadas en consideración no solo como un problema de justicia social sino porque son necesarios para enriquecer el proceso de desarrollo...”.

*Gender mainstreaming*¹¹² (enfoque de género)

“...Implica perspectivas de género, el acceso a los recursos y los procesos en la toma de decisiones, políticas de desarrollo, investigación, promoción, desarrollo, implementación y

¹¹² Término en inglés, no hay una traducción al español que defina exactamente el término, por este motivo se emplea el término en su idioma original.

seguimiento de normas y estándares, y planificación, implementación y seguimiento de proyectos...”.

Women empowerment (emponderamiento de mujeres)¹¹³

“...El emponderamiento de mujeres significa que las mujeres ganen poder y control sobre sus propias vidas. Implica toma de conciencia, construcción de autoestima, apertura de elección, incremento de acceso y control sobre los recursos y acciones para transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación de género y la desigualdad...”.

6. 3 Perfil de vulnerabilidad de la mujer en Afgana año 2006

Los medios de comunicación internacionales se hicieron eco de la situación de discriminación de la mujer afgana en el año 2001, poco antes de la invasión de Estados Unidos a Afganistán. Para el año 2004 la Afghan Women Revolutionary Association¹¹⁴ (RAWA) hacía la siguiente declaración: “¿Y ahora que han pasado 2 años desde aquellos eventos, quién va a negar el hecho de que la situación del 99 por ciento de las mujeres en Afganistán no ha experimentado cambios fundamentales?...”(Rawa 2004). En este apartado se elabora un perfil de vulnerabilidad de la mujer afgana en el año 2006, la fuente de información principal fue la observación directa de la realidad, a partir del trabajo con World Food Programme (WFP) de Naciones Unidas en Kandahar (Septiembre de 2004 a Julio de 2005) y Kabul (Agosto de 2005 a Diciembre de 2007). Las fuentes documentales adicionales empleadas son los estudios de Tufts University (2004), Amnistía Internacional (2004), Chr. Michelsen Institute (2005) y UNDP (2004). El contexto del perfil de vulnerabilidad está descrito en el anexo 6.1 *Radiografía de Afganistán*.

¹¹³ Término en inglés, no hay una traducción al español que defina exactamente el término, por este motivo se emplea el término en su idioma original.

¹¹⁴ Asociación de mujeres revolucionarias de Afganistán.

Violencia de género - La violencia sexual contra las mujeres es común, pero casi nunca reportada o perseguida. No hay servicios de atención a las mujeres que sufren violaciones, ni refugios para los casos de violencia doméstica. *“A menudo las víctimas de violaciones vuelven a ser violadas en las comisarías, ya que la mujer es considerada causante del delito de violación, no víctima”* (Tufts University, 2004). La presión social ante las mujeres víctimas de abuso queda reflejada en un testimonio recogido en el informe de Amnistía Internacional (2004): *“...si una mujer busca ayuda será asesinada porque es la tradición Pashtunwali, es una gran vergüenza para el hogar que la mujer exponga sus problemas fuera...”*. La tradición es empleada para legitimizar muertes violentas de mujeres y los crímenes quedan dentro del hogar pues exponer la “causa” que provocó la agresión es motivo de vergüenza para la familia del agresor. La violencia doméstica es común y está aceptada por la sociedad, a continuación se reproduce una noticia de un diario que muestra un ejemplo.

Noticia publicada en Pajhwok Afghan News (internet), 18 de Enero 2006

“... Mujer rescatada... La policía afgana departamental en la capital, Kabul, rescató a una mujer joven de un pozo donde su esposo la había tirado. La mujer de 22 años llamada Fauzia, que consiguió sobrevivir 6 horas, ha vivido con su esposo y su primera esposa en Fazal Bieg, un suburbio al oeste de Kabul durante 6 años. Pero la vida ha sido difícil porque sus 6 años de matrimonio no han sido bendecidos con ningún niño...

...Los oficiales del distrito 5 de Kabul que rescataron a la mujer, dicen que el marido, Subhanallah, de 26 años tenía amenazadas a sus 2 esposas. Los policías dicen haber recibido información de un niño que vive en las inmediaciones sobre la situación de Fauzia, abandonada en un cubo en el pozo a 6 metros de profundidad mientras su marido acudía a una fiesta con su otra esposa...El marido es conocido por haber maltratado a sus mujeres en otras ocasiones. Los vecinos de Subhanallah reclaman que cuando éste se casó con Fauzia lo hizo por amor, pero que pronto empezó a sospechar de ella. El

esposo, que se encuentra en la estación de policía ayudando a los agentes en la investigación, explica en su defensa que Faiza ha fracasado en darte hijos y que ha interrumpido sus embarazos de forma deliberada. Fauzia niega haber estado nunca embarazada...”.

Limitado acceso a servicios de salud - La tasa de fecundidad es de 6,9 y la mortalidad materna estimada es de 1.600 por cada 100.000 nacimientos (UNDP, 2004); la mayoría de las mujeres no tienen acceso a servicios de salud reproductiva.

Limitado acceso a educación - En las regiones sur y centro-sur apenas hay niñas en las escuelas en zonas rurales y la tasa de analfabetismo femenina nacional es del 79 por ciento (PNUD, 2004). Los colegios para niñas son incendiados con regularidad, lo que significa en sí una violación del derecho de la mujer a la educación. Otro factor que afecta de forma negativa a la educación de la mujer es el matrimonio de niñas, que en zonas rurales pueden darse desde los 12 años.

Medios de vida - En la encuesta *Nacional Vulnerability Rural Assessment*¹¹⁵ las mujeres afganas del medio rural identificaban la falta de libertad como la barrera principal para desarrollar sus medios de vida y la cultura, seguida de la falta de acceso al empleo y la falta de educación (Ministerio para la Reconstrucción Rural y Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas, 2004). En algunas zonas del país las mujeres participan en la agricultura y la ganadería, y en general están a cargo de todas las tareas de la casa (suministro de agua y combustible, cocina, limpieza, preparación de ropa y cuidado de los niños). Cada vez es más importante el papel de la mujer en la producción de opio y en actividades generadoras de ingresos realizadas en el hogar, pero las mujeres no participan en la toma de decisiones sobre los bienes o los ingresos generados (Chr. Michelsen Institute, 2005)

¹¹⁵ Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) Unit of the World Food Programme and The Vulnerability Analysis Unit (VAU) of the Ministry of Rural Rehabilitation and Development (2004).

Espacio vital - Los desplazamientos de las mujeres son muy limitados y su espacio vital está reducido al hogar para evitar el contacto con hombres fuera de la familia. En muchos casos las mujeres no pueden salir del hogar sin la compañía del *marhram* (familiar masculino). *“Tener que desplazarse sola tiene como consecuencia la pérdida de la honra. Los hombres de la familia deciden qué lugares son seguros para que las mujeres viajen”* (Amnistía Internacional, 2004). Las mujeres tienen prohibida la relación con otros hombres si no están emparentados directamente, incluso hablar directamente con los cuñados no está permitido.

Alto índice de suicidios - Según Afghan Independent Human Rights Commission¹¹⁶, la falta de acceso a la justicia de las mujeres ha contribuido al aumento de los suicidios e inmolaciones (Tufts University, 2004). Las mujeres no tienen alternativas ante las situaciones de violencia al no poder divorciarse, de modo que el suicidio se convierte en una salida. Una fórmula común de suicidio es la inmolación (quemarse vivas), la respuesta de las autoridades a la inmolación es declarar públicamente a las víctimas como “malas mujeres” (Amnistía Internacional, 2004). Un proverbio pashtun cita: *“una mujer debe entrar en el hogar vestida de blanco y dejar el hogar vestida de blanco”*, el primer vestido blanco es la virginidad y el segundo la mortaja.

Victimas de crímenes “zina” - La tradición es utilizada para legitimizar muertes violentas de mujeres en casos de huida del hogar o adulterio femenino. Si la mujer denuncia que ha sido violada puede ser arrestada por *zina*, y puede ser sometida a una prueba de virginidad por hombres. La prueba de virginidad, es definida como “inhumana y degradante” por Amnistía Internacional y consiste en una exploración del himen en las dependencias policiales por parte de agentes varones (Amnistía Internacional, 2004).

¹¹⁶ Comision independiente de derechos humanos de Afganistán.

Imposición de la tradición *Bad Pashtun* o *badal* - En muchas zonas rurales las mujeres se utilizan como moneda para saldar disputas o crímenes. “*Badal es una práctica de las tribus Pashtun para resolver los crímenes graves como asesinatos, según la tradición la familia del criminal entrega a la familia de la víctima una chica joven en matrimonio en compensación por el crimen cometido*” (Tufts University, 2004). La decisión es tomada por los concejos locales “*Jirgas*” o “*shuras*”, compuestos por hombres, y pese a que la práctica del *badal* está prohibida por la legislación afgana y por la ley Sharia, sigue activa en zonas del país.

Matrimonios infantiles - A nivel nacional, el 16 por ciento del matrimonio infantil es con menores de 15 años, y el 52 por ciento con menores de 18 (Amnistía Internacional, 2004). La pobreza hace que familias entreguen niñas a hombres mayores con recursos como segunda o tercer esposa, y a tenderos, vecinos o familiares como pago de deudas.

Participación social - La mayoría de las mujeres en zonas rurales no tienen poder de decisión en los concejos locales, compuestos todos por hombres (Chr. Michelsen Institute, 2005).

Toma de decisiones en el hogar - “*El hombre toma las decisiones del hogar en materia de utilización de los ingresos, y temas familiares como matrimonios o número de hijos*” (Tufts University, 2004).

Imposición del bourka - La mayoría de las mujeres en Afganistán llevan el bourka fuera de los límites del hogar por miedo de agresiones físicas o represalias.

Desarrollo humano bajo - “*Años de discriminación contra la mujer, combinados con pobreza e inseguridad, han dejado a las mujeres afganas un legado de los peores indicadores sociales*” (Tufts University, 2004). A nivel nacional sólo el 14 por ciento de las

mujeres pueden leer y escribir y 1.600 de cada 100.000 mueren al dar a luz, (tasa 60 veces mayor que en los países desarrollados), además el 70 por ciento de los enfermos de tuberculosis son mujeres (PNUD, 2004). En el año 2004 había 50.000 mujeres viudas y cabeza del hogar en Kabul, del 65 por ciento entrevistadas por la organización Physicians for Human Rights¹¹⁷, todas tenían tendencias suicidas y el 16 por ciento ya había realizado intentos de suicidio (Tufts University, 2004).

Imposición del código moral y de comportamiento “*tarbia*” - El código *tarbia* impone distintas expectativas sociales a hombre y mujeres. Para los niños un “*buen tarbia*” se adquiere con coraje, buena educación y respeto por los ancianos; para las niñas, la modestia es la cualidad más importante, las niñas deben mantener la mirada baja en público, mantener su cabeza cubierta, y evitar interactuar con niños (Tufts University, 2004).

Limitado acceso a los medios de justicia - La prohibición de las mujeres para relacionarse con hombres que no sean familiares directos, tiene como consecuencia la falta de acceso a los sistemas judiciales formales y a los *shuras* y *jirgas* comunales formados por hombres.

Leyes vinculadas a la tradición - Para la fecha de la investigación, el Código Penal de 1976/1355, la Ley de Procedimientos Criminales de 1965/1344 (revisado en 1974) y la Ley del Matrimonio de 1971/1350, constituían el marco legal vigente, muy vinculado a la tradición afgana. Las relaciones sexuales consensuadas fuera del matrimonio son consideradas crimen en el Código Penal como “ofensa de zina”. El Código Penal también permite rebajar las sentencias de asesinato “en defensa del honor”, un ejemplo de este tipo de asesinatos sería el homicidio de una esposa infiel por parte del marido (Amnistía Internacional, 2004). La Ley del Matrimonio establece que éste debe ser voluntario a la

¹¹⁷ Psicólogos por los derechos humanos.

edad mínima de 16 años, pero el artículo 99 permite el matrimonio de menores decretado por un “guardián” o *Sharia - wali*. “Los hombres acceden al divorcio al solicitarlo pero las mujeres divorciadas son expulsadas del hogar y pierden todas sus posesiones, incluso el oro recibido en la boda por parte del marido” (Amnistía Internacional, 2004).

6.4 Contexto y vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural

La situación de vulnerabilidad de las mujeres afganas debe ser entendida en el contexto de la interacción de territorio, historia y cultura que son analizadas en este apartado.

6.4.1 Territorio y sistema tribal

Afganistán es un estado nacido de la definición administrativa de un territorio, poblado por un sistema tribal. Los dos elementos y su interrelación se describen a continuación.

Territorio

“...Afganistán puede definirse como un desierto montañoso con valles aislados y oasis, donde ríos y cascadas permiten una agricultura de secano. El norte del país está dividido desde el sur por una cordillera de montañas que se extiende desde el extremo este de la meseta iraní hasta el borde del Macizo del Himalaya. En el extremo noreste, los picos montañosos alcanzan los 7.470 metros en el corredor Wakhan que separa Pakistán de Tayikistán. Las planicies del noreste son muy agrícolas, con zonas de cultivos en torno a los principales centros de población, Mazar – I – Sharif es el principal. El sudoeste del país es desierto con altas dunas que son una amenaza constante sobre los asentamientos humanos y los cultivos a lo largo del valle del río Helmand. El valle del río Kabul se extiende desde la capital, por Jalalabad, hasta el borde de Pakistán, es especialmente fértil, como el valle Shomali al norte del país solía ser. En cualquier otro

lado, la fertilidad es variable en relación con las oportunidades que las montañas, y los tipos de suelo presentan. Naciones Unidas ha dividido el país en las siguientes regiones: Región Central (Provincias de Kabul, Kapisa, Parwan, Wardak y Logar); Región Este (Kunar, Laghman, Nangarhar, Paktia y Paktika); Región Oeste (Herat, Badghis, Ghor y Farah); Región Norte (Faryab, Jawzjan, Balkh, Samangan, Bamyan, Baghlan, Kunduz, Takhar y Badakshan) y Región Sur (Nimroz, Helmand, Kandahar, Uruzgan, Zabul y Ghazni). Sin embargo, el gobierno de transición está considerando no utilizar estas regiones para evitar que se creen enfrentamientos territoriales de bloques. El país está dividido administrativamente en 34 provincias (Welayat) cuyos límites no están todavía definidos, y las provincias se dividen en distritos (Woleswali). Las 2 décadas de guerra e inestabilidad han hecho que distintas regiones pasaran de estar dominadas por un grupo a otro, creando desestabilización...”. (British agencies Afghanistan Group, 2003).

Sistema tribal

“...La mayoría de las tribus de Afganistán no son entidades políticas o corporativas, sin embargo, el sistema tribal a menudo ha servido en alianzas políticas. El ideal de igualdad de los Pashtun está basado en el sistema tribal. Para los Pashtun, todos son por nacimiento iguales y son descendientes de un ancestro común, la desigualdad social o económica es algo adquirido a lo largo de la vida por los individuos. Mientras que por un lado, el sistema tribal rechaza la desigualdad de clases, por otro lado crea diferencias sociales o proximidad, y a su vez marca conflictos y redes de solidaridad. Un ejemplo muy significativo es que si un pashtun ve a 2 hombres peleándose, se supone que debe ponerse de parte del que sea más cercano, es decir, aquel con el que comparte el ancestro más cercano. Las tribus que comparten un territorio, son capaces de promulgar una política común. Incluso cuando personas influyentes (khan) o commanders emergen, las decisiones importantes son tomadas por los consejos comunitarios (Jirga). Según el principio de igualdad, cualquier hombre libre y con conocimientos o experiencia puede participar en el consejo, hablar y decidir. Sólo cuando se trata de consejos de

representación de altos niveles, como provincial o de toda la tribu, se establece un sistema de representación. Los miembros del consejo se sientan en círculo, de forma que no haya una posición dominante, y las decisiones se toman sólo en consenso, una vez tomadas, son ratificadas por todos los participantes.

Durante la guerra contra los soviéticos, un término político nuevo empezó a usarse en Afganistán: *shora*. Es como el término en árabe que hace referencia a las primeras reuniones del musulmán *ummah*. El término *Jirga* procede del mongol y carece de connotaciones religiosas. El *shora* tiene un carácter más representativo, los miembros son relativamente permanentes, y las reuniones son más continuas, sin embargo la *Jirga* se reúne cuando hay un problema...En el sureste de Afganistán, las comunidades mantienen milicias denominadas *arbaki* o *lashgar*. La *Jirga* puede convocar a la milicia, incluso si se trata de un conflicto interétnico. Los miembros de las milicias son hombres jóvenes sin suficientes conocimientos y edad para participar en la *Jirga* pero leales y fuertes para cumplir con las decisiones de sanciones tomadas. La sanción más común ante el no acatar una decisión de la *Jirga* es que la casa sea quemada, y la peor sanción es la expulsión de la tribu y de la tierra tribal. En este contexto, el ejercicio de liderazgo es complejo, mientras que las tribus y sus divisiones son estructuralmente estables y dependientes. Los líderes políticos no pueden afianzar su poder sobre la estructura tribal porque ésta es igualitaria. Tienen que convencer de forma constante a sus seguidores y adversarios de sus cualidades personales superiores y tienen que comprar y distribuir bienes materiales, y en situaciones de inestabilidad, sus seguidores esperan recibir seguridad. Los seguidores pueden cambiar del día a la noche de líderes o commanders si estos no cumplen con las expectativas, no hay una red de seguridad institucional para los líderes tribales...En un sistema tribal, un miembro puede ganar poder de las siguientes formas: controlando a los agresores, atrayendo invitados con hospitalidad muy generosa, canalizando recursos de fuera de la tribu para los seguidores, con cualidades de retórica superiores y juicios regulares en *shoras* y *Jirgas*, y con valentía demostrada en guerras y

conflictos. Todas estas cualidades son transitorias y constantemente tiene que reforzarse ante los siempre presentes competidores.

El sistema tribal provee de estabilidad y refugio en tiempos de conflicto y cuando falta la autoridad estatal. Para los Pashtun significa seguridad, protección legal y orientación social en un mundo que de otra forma sería caótico. Donde el sistema tribal estaba funcionando, los talibanes continuaron con la práctica del gobierno precedente que consistía en la casi autarquía de las zonas periféricas (la mayoría del país), organizadas con autoridades locales e instituciones apenas conectadas con los políticos. En el periodo de posguerra en las zonas donde el sistema tribal era dominante e intacto (por ejemplo Khost), el orden social y la seguridad fueron restauradas de forma más rápida, la rehabilitación de la economía local mejor, y el retorno de los refugiados más tranquilo que en zonas donde el sistema tribal no estaba funcionando. Aunque las estructuras tribales pueden encontrarse en todo Afganistán, no tienen en todas partes la misma calidad en la organización como la tienen en el este del país, allí incluso, el sistema tribal es sólo uno de los varios principios de orden en la sociedad...En las zonas predominantes Pashtun sur y suroeste de Afganistán las tribus están menos localizadas y la mayoría de las comunidades y de las unidades políticas son multi tribales. Aquí la estructura tribal es un factor de orden que permite a la gente crear grupos solidarios cuando hay necesidad, creando unión y cohesión social a través de grandes distancias, y estructurando la unión local de gente dispersa y grupos para el resto de los Pashtun. Ayuda por ejemplo a los nómadas a demandar ayuda de los agricultores sedentarios en diferentes áreas del país.

Tradicionalmente, la sociedad afgana está dominada por hombres, con fuertes limitaciones religiosas y culturales para la participación de las mujeres en la vida pública y económica. La ley Sharia Islámica y las leyes tribales son parte importante del sistema legal. Sin embargo, la mayoría de la sociedad afgana está gobernada por la ley basada en la tradición combinada con interpretaciones de la Sharia. Las interpretaciones varían

del jurado que esté evaluando el caso, la naturaleza de la ofensa y la posición de los implicados en la comunidad...”. (Glatzer, Bernt 2002).

6.4.2 Nivel de desarrollo e indicadores sociales del país

La fuente de información estadística de los datos que aparecen en este apartado es el Informe de Desarrollo Humano 2004 de Afganistán (PNUD, 2004).

La distribución de la población en el país es desigual, con unas regiones muy pobladas y otras desertizadas. La población rural es mayoritaria, en 2003 representaba el 71,2 por ciento de la población, frente a un 28,8 por ciento de población urbana. La distribución de la población es desigual, con extremos en la densidad de población entre 489 personas por Km² en Kabul y 0,7 personas por Km² en Nimroz. El Informe de Desarrollo Humano define como “*alarmante*” la situación de subdesarrollo del país, debido principalmente a los indicadores de salud que sitúan el país entre los más atrasados del mundo.

Tabla 6.1 Indicadores de salud para Afganistán

Indicador	Datos
Tasa de Mortalidad infantil para menores de 5 años	257 por 1.000 al año 1 de cada 5 niños muere antes de cumplir los 5 años
Desnutrición aguda para menores de 5 años Desnutrición crónica para menores de 5 años	10 por ciento 50 por ciento
Tasa mortalidad Niños menores de 5 años por diarrea	85 por 1.000 al año
Muertes relacionadas con el embarazo	1 mujer cada 30 minutos (la tasa más alta del mundo)
Esperanza de vida sana	33,4 años
Tuberculosis	15.000 por año (12-13.000 son mujeres)
Población con problemas mentales	2 millones

Indicador	Datos
Población con acceso a fuentes de agua potable	23 por ciento (18 por ciento rural, 43 por ciento urbana)
Población con servicio higiénico	12 por ciento (28 por ciento rural, 6 por ciento urbana)
Cobertura de vacunación infantil	40 por ciento
Acceso a servicios de salud	29 por ciento de la población, 80 por ciento en zonas urbanas y 19 por ciento zonas rurales

Fuente: PNUD, 2004.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) coloca al país en el número 173 de un total de 178 países, Afganistán estaba sólo por encima de Burundi, Mali, Burkina Faso, Níger y Sierra Leona en la clasificación de países.

Tabla 6.2 Índice de Desarrollo Humano para Afganistán 2004

Tasa de alfabetismo adulta	Tasa de escolarización bruta	Esperanza de vida al nacer	PIB per capita	Índice desarrollo humano	Ranking IDH
28,7	44,93	44,5	822	0,346	173

Fuente: PNUD, 2004.

El índice de desarrollo de género que refleja las diferencias entre hombres y mujeres en relación al los indicadores del índice de desarrollo humano sitúa a Afganistán (con un 0,3) al final de la lista mundial (número 143) sólo por encima de Níger y Burkina Faso. Un 53 por ciento de la población total del país vive bajo la línea de la pobreza, y la riqueza está concentrada en un 30 por ciento de la población que acumula el 55 por ciento del ingreso nacional, frente a un 30 por ciento “pobre” que acumula un 9 por ciento. El índice de pobreza humana (HPI-1) que refleja la pobreza en términos de carencias y acceso limitado a oportunidades (frente al índice de desarrollo humano que se centra en logros sociales) es de 59,3 (número 94 en el ranking de países), valor más bajo incluso que

Níger y Burkina Faso. Los indicadores relativos a educación son también muy bajos y presentan grandes diferencias de género.

Tabla 6.3 Indicadores de educación para Afganistán

Indicador	Datos
Tasa de analfabetismo	28,7 por ciento
Tasa de analfabetismo Hombres	43,2 por ciento
Tasa de analfabetismo Mujeres	14,1 por ciento
Tasa de escolarización primaria	21 por ciento
Tasa de escolarización primaria niñas	51 por ciento
Tasa de escolarización	54,4 por ciento
Tasa de escolarización niñas	40,5 por ciento

Fuente: PNUD, 2004.

La campaña liderada por UNICEF de “Vuelta al Colegio” en el año 2003, escolarizó a 3 millones de niños (30 por ciento de niñas) y 70.000 profesores, aún así, la tasa de analfabetismo del país es la cuarta más baja del mundo, sólo por encima de Níger, Burkina Faso y Mali. Las condiciones en las que los niños estudian son muy precarias, muchas escuelas carecen de la infraestructura básica y funcionan bajo una lona sin mobiliario o material didáctico y a menudo un profesor como responsable de varios cursos al mismo tiempo.

Durante mi estancia de trabajo en el sur del país realicé una visita a la escuela de un asentamiento de desplazados internos en Kandahar. En una escuela sin paredes, techo, suelo, sillas, mesas, libros o cuadernos, los niños se dirigieron a mí con la siguiente solicitud: “lo que de verdad necesitamos en esta escuela es un profesor, porque sólo tenemos uno para todos los cursos”.

El 61 por ciento de la población infantil no está escolarizada en las provincias más conservadoras de Farah, Nimruz, Helmand, Kandahar, Zabul, Paktika, Uruzgan, Badghis y Nuristan. En estas provincias el 80 por ciento de las niñas no asisten a la escuela.

6.4.3 Historia reciente

La situación del país en la fecha de la investigación estaba definida por la fragilidad del proceso de democratización iniciado con las primeras elecciones generales en 2004.

“...El pueblo afgano participa por primera vez en el proceso político del país aprobando la nueva Constitución en Enero del 2004 y eligiendo a Hamid Karzai como presidente por un periodo de 5 años en las primeras elecciones generales en Octubre de 2004, en el primer sufragio universal. Sin embargo, los señores de la Guerra y las facciones armadas, incluyendo las fuerzas talibanes, dominan la mayor parte del país y de forma rutinaria no respetan los derechos humanos, en particular los derechos de las mujeres y las niñas. Afganistán fue el mayor productor de opio y heroína en el año 2004, con una producción que significó el 75 por ciento del total mundial, y el 90 por ciento del mercado europeo. El gobierno central no tiene control fuera de Kabul...” (Human Rights Watch, 2005).

La historia reciente de Afganistán está marcada por los últimos 30 años de guerra y el reciente proceso de democratización del país. Desde la fundación del país por Ahmad SAG (a mediados del siglo XVIII) que unificó las tribus Pashtun, hasta la inauguración de la Asamblea Nacional el 19 de Diciembre de 2005, la lucha por el control del país ha causado inestabilidad política, enfrentamientos, y la desmembración del territorio. A continuación se presenta una cronología histórica en la que se incluyen hechos clave que han definido la situación de la mujer en 2006. Las fuentes de datos empleadas en la cronología son Chr. Michelsen Institute (2005), British agencies Afganistán Group

(2003), Zoya, John Follain, Ritga Cristofari (2002) y Central Intelligence Agency USA (2006).

- 1747 Ahmad Sag Durrani unificó las tribus Pashtun y fundó Afganistán;
- 1839-1842 Primera guerra anglo - afgana;
- 1878-1880 Segunda guerra anglo-afgana. Las fronteras actuales de Afganistán son el resultado de un acuerdo entre Rusia y Gran Bretaña para crear un estado entre ambos imperios, por lo que la división entre Afganistán y Pakistán no se corresponde con la distribución regional de las etnias de ambos países. Los Pashtun representan la mitad de la población y se asientan el sur del país y en la frontera con Pakistán, mientras que en el norte del país se asientan las etnias Turkmen, Uzbek y Tajik. Los Hazaras (marginados de forma tradicional por adoptar el Shia Islam en lugar del Sunni Islam, que siguen la mayoría de los afganos) se asientan en la parte central del país;
- 1880 –1901 El emir Abdul Arman Kahn conquista Afganistán y fija las fronteras actuales;
- 1919 El país se independiza del control ficticio del Imperio británico;
- 1933 – 1973 Gobierno del rey Mohamed Zahir Shah;
- 1959 El presidente Daud y ministros del gobierno aparecen en las fiestas nacionales con sus esposas e hijas sin velo, lo que provoca disturbios encabezados por los dirigentes religiosos;
- 1964 La Constitución proclama la igualdad legal entre hombres y mujeres, y se producen disturbios;
- 1973 El rey Mohamed Zahir Shah es derrocado por su ex primer ministro Daoud, y acaba la monarquía;
- 1978 Golpe militar marxista – leninista. El Partido Democrático de Afganistán toma el poder y Daoud es asesinado. El nuevo gobierno impone reformas en las zonas rurales con métodos de represión brutales, que provocan reacciones violentas y el inicio de un movimiento de resistencia. Se declara la *Jihad* que

significa el inicio del éxodo de refugiados a Pakistán e Irán;

- 1979 La Unión Soviética invade Afganistán en apoyo del régimen comunista totalitario y los guerrilleros muahidines responden contra los invasores. La resistencia actuaba en nombre del Islam como guerreros santos “mujahideen”, apoyados militar y económicamente por Estados Unidos y por países occidentales e islámicos (grupos de mujahideen fueron creados en los campos de refugiados en Pakistán e Irán);
- Febrero 1986 Mijail Gorbachov describe Afganistán como una “herida abierta” e inicia la retirada de las tropas;
- 1988 Firma del acuerdo de Paz facilitado por la ONU que establece la retirada definitiva de las tropas de la Unión Soviética;
- 1989 Retirada total de las tropas soviéticas el 15 de Febrero;
- 1990 Oleada de asesinatos de intelectuales afganos en Peshawar;
- Abril 1992 Los mujahidinees apoyados por la Unión Soviética toman el poder en Kabul y el presidente Najibula se refugia en Naciones Unidas. En 1992 Kabul es conquistado por los mujahideen¹¹⁸ y se inicia una guerra civil entre diferentes partidos que destruye la capital. El líder Mujahidin Hekmatyar toma una posición independiente al bombardear Kabul, Ismael Khan se establece en Herat, y Dostam en Mazar. La mayor parte del país quedó bajo el control regional de “warlords”, señores de la guerra, y “commanders”, comandantes locales;
- 1994 Éxodo a gran escala de refugiados desde Kabul a Jalalabad y Pakistán por el bombardeo sobre Kabul de Hisb-e-Islami y Dostam. Los talibanes toman Kandahar. El radicalismo de la facción Talibán apoyado por Pakistán reaccionó contra el caos y las atrocidades y tomó el país en 1994, controlándolo todo menos la región noreste en 1998, donde la Alianza del Norte resistió el avance. Los grupos de resistencia *jihadi* se formaron a través de alianzas, lo que refleja la

¹¹⁸ En los 80 los mujahideen asesinaron a gran número de afganos educados bajo acusaciones de comunismo, lo que provocó el exilio de muchos.

base tribal de la política en el país. Los grupos se enfrentaron entre sí tras la salida de los soviéticos sembrando el caos y la falta de ley, sobre todo en el sur. Los Talibanes aparecieron como capaces de reestablecer la paz, desarmar a la población y reforzar la ley *Sharia*. Al traer estabilidad en el sur, los habitantes de la región les dieron la bienvenida, la ciudad de Kandahar se convirtió en la capital de facto del país durante su régimen y la provincia apoyó el movimiento;

- 1995 Los talibanes toman Herat y Farah. La prohibición de educación y empleo femeninos tiene un gran impacto sobre Herat, con tasas más altas de mujeres educadas y profesionales que el resto del país. El bombardeo sobre Kabul y el éxodo continúan;
- 1996 Los talibanes toman Jalalabad y Kabul. El ex - presidente Najibula es ejecutado. Se crea una policía religiosa en Kabul que hace muy difícil el acceso de las mujeres a los centros de salud;
- 1997 Los talibanes toman Mazar-i-Sharif y pierden su control de forma inmediata en un intento de desarmar al grupo Hazara;
- 1998 El saudí Osama Bin Laden es acusado de los atentados contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania y el mulá afgano Omar promete protección a Bin Laden. Estados Unidos bombardea los campos de entrenamiento de Bin Laden en Jalalabad y Khost. El régimen Talibán continúa, aliado con milicias islamistas internacionales y protegiendo los campos de Al Qaeda (como hicieron anteriormente los mujahedin) ;
- 1999 La ONU declara que la producción de opio de Afganistán alcanza las 4.600 toneladas, que suponen el 75 por ciento de la producción mundial, e impone sanciones al país por dar asilo a Osama Bin Laden. Musharraf da un golpe de estado en Pakistán, el nuevo gobierno radical estrecha los lazos con Afganistán en torno al mercado negro y al terrorismo;
- 2000 El Consejo de Seguridad de la ONU impone sanciones al país debido al régimen Taliban y al apoyo a Osama Bin Laden;

- Marzo 2001 Destrucción de las imágenes de Buda en el valle de Bamian, reconocidas como Patrimonio cultural mundial. La destrucción de las imágenes y la opresión de la mujeres afganas generaron el rechazo internacional de los Talibanes, (pese a la reducción de la producción nacional de opio);
- Septiembre 2001 Bin Laden es acusado de los ataques del 11 S, Estados Unidos y la Alianza del Norte inician la Operación *Libertad duradera* en contra del grupo étnico y religioso Pashtun Talibán por dar refugio a Osama Bin Laden. La Coalición liderada por Estados Unidos pacta con la Alianza del Norte, los señores de la guerra y los commanders para llevar a cabo la invasión. Los Talibanes se retiran a las montañas del sur y sureste, desde donde han continuado una resistencia armada;
- Noviembre 2001 La Alianza del Norte toma Kabul;
- Diciembre 2001 Firma de los acuerdos de Boon auspiciados por la ONU para la formación de un gobierno interino controlado por la Alianza del Norte, que incluía la aprobación de una nueva Constitución en 2003, elecciones presidenciales en 2004, y elecciones de la Asamblea Nacional en el 2005;
- Junio 2002 La Gran Asamblea - *Loya Jirga* formada por 502 representantes de todo el país, ratifica el gobierno Transitorio de Afganistán;
- Enero 2004 La nueva Constitución de Afganistán es aprobada por la *Loya Jirga*;
- Octubre 2004 Primeras elecciones democráticas en Afganistán, Hamid Karzai es reelegido presidente;
- Diciembre 2005 Se inaugura la Asamblea Nacional;
- 2006 Aumento de ataques y secuestros con modelo iraquí, atribuidos a Al Qaeda. Los *commanders* (inactivos o exiliados durante la era Talibán) luchan por el poder a través de shuras y jirgas locales, el Parlamento, las fuerzas policiales, utilizando estructuras tradicionales y nuevas para ejercer presión sobre la población local. Muchas zonas del país están militarizadas con fuerzas de la Coalición, los ataques a agencias de cooperación internacional hacen que

muchas dejen de trabajar en el país.

6.4.4 Historia de una marginación

La cultura afgana considera a la mujer como el símbolo del honor del hogar, y al hombre como protector del honor. La práctica del *purdah*, que consiste en recluir a las mujeres en el hogar, es interpretada como medida de protección, sobre todo si el hombre de la familia está fuera del hogar. *“En los últimos 30 años de guerras, los grupos armados hicieron a las mujeres víctimas de violaciones, secuestros y matrimonios forzados con soldados, de modo que medidas que en un principio tenían como objetivo proteger a las mujeres, hoy son vistas como contrarias a los derechos humanos”* (Tufts University, 2004). La experta en Afganistán Nancy Hatch Dupree realiza en su estudio *“The women of Afghanistan”* (Hatch Dupree, Nancy sin fecha) un análisis de las etapas políticas del país en relación con la evolución de la marginación de la mujer. A continuación se presenta un resumen de las etapas identificadas en el estudio.

- 1880. Los gobernantes afganos realizan el primer intento de reformas y modernización del mundo musulmán, pero mantienen la figura del hombre como “guardián” de la mujer;
- 1920. El rey Amanullah impulsa la emancipación de la mujer aboliendo la imposición del velo y la reclusión. Las reformas se encuentran con una oposición violenta, y las medidas propuestas por el monarca son substituidas por medidas más conservadoras;
- 1929 – 33. Durante el reinado de Nadir Shah’s se cierran los colegios de niñas y se impone el velo para las mujeres y la segregación de géneros;
- 1959. El presidente Daud y ministros de su gobierno aparecen en las fiestas nacionales con sus esposas e hijas sin velo, que son respondidos con disturbios encabezados por dirigentes religiosos;

- Revolución Saur de abril de 1978. El régimen comunista impuso reformas sociales con la fuerza, la oposición a las propuestas soviéticas sobre la situación de la mujer, alimenta el movimiento fundamentalista generado en los campos de refugiados, y nace el Movimiento de Resistencia Afgano;
- Principios de los 90. El periodo Mujahedin destaca por la violencia contra las mujeres en forma de violaciones y secuestros, que tuvo como consecuencia que se incrementara su reclusión al entorno del hogar;
- 1996. Con la caída de Kabul en manos de los Talibanes y la imposición de restricciones sobre las mujeres, los medios de comunicación y la comunidad internacional denuncian la situación de las mujeres afganas;
- Periodo Talibán. *“Durante el periodo Talibán, las mujeres afganas fueron presentadas, como víctimas de violencia y opresión por la prensa internacional. Sin embargo, la situación de la mujer en Afganistán no es el simple producto de la política Talibán. El shock internacional sobre el tratamiento de los talibanes a la mujeres tuvo lugar junto con un vacío histórico, con poca atención sobre los abusos de la época pre-Talibán”.* (Benjamin 2000).

La conclusión que alcanza la autora del análisis es que *“...durante el régimen Talibán se dio una gran publicidad a las restricciones sobre las mujeres... pero las restricciones impuestas deberían verse como la culminación de una práctica que ya existía y una cultura establecida, más que como un nuevo orden... muchos escritos durante la era Talibán hablan de la imposición de duras medidas para las mujeres en las ciudades y de la situación de las mujeres en las zonas rurales que vivían en condiciones similares a las impuestas por los talibanes bajo códigos impuestos por maridos, familia y líderes rurales...”*(Hatch Dupree, Nancy sin fecha).

6.5 Vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural y cooperación internacional

En Marzo de 2005 WFP-UN clausuró el proyecto de las “Panaderías de mujeres” que funcionaban desde Julio de 2002 en seis distritos de la ciudad de Kandahar. El proyecto empleaba a mujeres que eran responsables de la producción y venta de pan a un precio mínimo que beneficiaba a unos 5.600 hogares. En los 3 años de duración del proyecto WFP -ONU no encontró ninguna otra organización local con capacidad para gestionar las panaderías, y el proyecto fue clausurado por necesidades operativas del Programa. En la fecha del cierre del proyecto, las “Panaderías de mujeres” era el único proyecto productivo de cooperación internacional en el que participaban de forma directa mujeres en la provincia de Kandahar y en el sur de Afganistán.

6.5.1 El contexto del “post-conflicto” y la cultura

La estrategia de la cooperación internacional en un contexto de “post-conflicto” se divide en tres etapas. La primera etapa es la ayuda humanitaria (etapa de alivio o *relief* en inglés), la segunda el apoyo a la rehabilitación (*recovery* en inglés), y la tercera etapa es de apoyo al mantenimiento de la paz y derechos humanos (*peace building* en inglés). La situación de Afganistán en el año 2006 era definida como “post conflicto” y la cooperación internacional estaba enfocada a la segunda etapa de rehabilitación. Pese a la definición de “post conflicto”, los enfrentamientos entre las tropas internacionales y tropas de “insurgentes” y los atentados terroristas rodeaban los mecanismos de la cooperación internacional. El contexto del “post-conflicto” agrava las circunstancias que provocan la vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural de las mujeres afganas en el marco de la cooperación internacional.

Rechazo de la comunidad internacional por parte de la población local

Percepción social de invasión. La presencia de fuerzas armadas internacionales y la continuidad de los enfrentamientos con grupos insurgentes ha generado un ambiente militarizado en muchas zonas del país. Una gran parte de la población local identifica la cooperación internacional con la presencia militar, que a su vez es percibida como “invasión”, lo que dificulta la puesta en marcha de programas de ayuda.

Rechazo de los actores internacionales. Los trabajadores internacionales en Afganistán deben seguir un código de conducta para trabajar en el país que incluye un código de vestido para las mujeres. El código de vestido impone ropa holgada, preferentemente el *shalwar kameez* pakistaní (blusón largo y pantalón holgado), y un pañuelo para cubrir la cabeza. El código de conducta varía según la organización pero en general incluye los elementos claves de respeto a la cultura local. Sin embargo, gran parte de la población afgana considera a los trabajadores humanitarios internacionales como extranjeros de alto nivel de vida, con patrones culturales como el consumo de alcohol o el comportamiento “libertino” de las mujeres contrarios a la cultura afgana, lo que provoca el rechazo social.

Inflación. La presencia de comunidad internacional en el país ha contribuido a favorecer el aumento de los precios de la vivienda y los servicios en las grandes ciudades, este factor contribuye al rechazo social de la presencia de extranjeros.

Falta de recursos humanos

Falta de recurso humano local. “La escasez de afganos con capacidad de gestión, conocimientos de un idioma extranjero y de informática ha inflado los salarios y drenado el gobierno y las ONGs de recurso humano” (Abirafeh, Lina 2005). Los afganos

cualificados reciben mejores condiciones laborales en las grandes agencias de cooperación internacional y en las compañías internacionales privadas.

Dificultad para atraer personal internacional cualificado. Las malas condiciones de seguridad hacen que sea difícil contratar personal expatriado de calidad que permanezca en el país durante largos periodos, lo que repercute de forma negativa en la calidad de la gestión de los programas de cooperación internacional. Además, el contexto cultural hace que sea difícil atraer a mujeres para trabajar en el país.

6.5.2 Debilidad de los actores de desarrollo en materia de género

Falta de capacidad institucional - En el año 2006, el Ministerio de la Mujer (MOWA) de Afganistán no tenía capacidad para diseñar políticas o programas, o realizar un análisis de la situación de la mujer en el país. La falta de capacidad del MOWA afectaba tanto a la oficina central de Kabul como a las oficinas locales de las distintas provincias del país (Amnistía Internacional, 2004). En Kandahar, hito Pashtun y Talibán, el Ministerio de la Mujer tenía una capacidad de apoyo a la mujer nula. Las únicas actividades llevadas a cabo en la oficina de MOWA en Kandahar durante años fueron talleres de costura para un grupo reducido de jóvenes.

Durante mi estancia de trabajo en Kandahar me entrevisté en varias ocasiones con Sofía M., la representante del MOWA en Kandahar. Sofía era especialmente respetada por el gobernador de la región porque había permanecido en el MOWA desde que los Talibanes se asentaron en el sur. Sofía solicitaba a WFP apoyo para realizar proyectos de formación para las mujeres en Kandahar, pero no tenía capacidad para formular una propuesta escrita, ni personal, ni equipos en la oficina del MOWA, sólo contaba con el personal mínimo para la limpieza de las instalaciones y el mantenimiento del jardín (los jardines son cuidados con mimo en el país). Sofía fue asesinada en el 2007 por una bomba de un

suicida radical.

La Agencia de Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM) tiene entre sus objetivos incrementar la capacidad de acción del MOWA, pero carece de fondos. El trabajo de UNIFEM consiste en el apoyo a ONGs que trabajan en favor de la mujer, en dar asesoramiento legal al Ministerio de la Mujer y presión al gobierno para que se produzcan cambios en el marco legal (Amnistía Internacional, 2004). La falta de capacidad institucional de MOWA y UNIFEM tiene como consecuencia que las oportunidades para difundir las cuestiones de género sean limitadas.

Falta de capacidad de las ONGs - La sociedad civil en Afganistán es muy débil debido a que la sociedad se organiza en torno a la familia, la tribu y la *Jirga* o *shura* (Abirafeh, Lina 2005). La comunidad internacional ha realizado intentos importantes para la constitución de comités comunitarios de desarrollo que organicen la sociedad civil en el proceso de rehabilitación. En el año 2006 existían muy pocas organizaciones sociales locales que podían ejercer como contrapartes de las agencias de cooperación, y las que existían tenían una capacidad limitada. La mayor parte de las ONGs locales afganas en el momento de la investigación eran empresas privadas especializadas en realizar trabajos de construcción de infraestructuras con financiación de la comunidad internacional. El gobierno central tomó medidas legales en 2006 para frenar el incremento de empresas privadas “con ánimo de lucro” que se convirtían en ONGs “sin ánimo de lucro” para acceder a los fondos de la ayuda internacional. Las pocas ONG locales operativas en la fecha de la investigación tenían poca capacidad e interés en realizar proyectos de apoyo a las mujeres afganas.

WFP realizó en el año 2006 un ejercicio de evaluación de sus contrapartes locales. Los criterios establecidos para evaluar los requisitos mínimos en materia de enfoque de género y de capacidad de trabajo con mujeres fueron: “Participación de mujeres y de los

grupos más vulnerables en el proceso de selección de beneficiarios”, “porcentaje de personal femenino en la gestión de la organización”, y “porcentaje de personal femenino en la gestión del proyecto”. En la mayoría de los casos, las ONGs incorporaban a mujeres tanto en la gestión de la organización como del proyecto de manera “simbólica” para cumplir con las exigencias de las organizaciones de cooperación internacional. Ver anexo 6.3 *Criterios para la evaluación de contrapartes locales – WFP UN Afganistán*.

Falta de integración de la perspectiva de género

El gobierno

“...El Grupo técnico de Asesoramiento de Género del gobierno está presidido por el Ministerio de la Mujer, y los miembros que lo forman son ONGs internacionales y nacionales, Agencias de Naciones Unidas, Asociaciones de mujeres profesionales y donantes con experiencia de género. Las sugerencias del grupo en cuanto a género no han sido relevantes en cuanto a temas políticos o judiciales. Los grupos de asesoramiento sobre reconstrucción política y judicial no han incorporado temas de género y de derechos humanos de la mujer en sus agendas...” (Amnistía Internacional, 2004).

Los donantes

“...En la planificación sobre la reforma y reconstrucción del sistema de justicia criminal, los donantes tampoco han desarrollado una estrategia para asegurar la no discriminación y la protección de los derechos humanos de la mujer. Además, análisis específicos sobre discriminación de género y necesidad de protección de los derechos humanos de la mujer en el sistema actual no se han realizado. Es necesario que los donantes apoyen a UNIFEM para que la agencia lidere una formación especializada de modo que la agenda de género sea considerada en la reconstrucción del sistema de justicia criminal...”. (Amnistía Internacional, 2004).

6.5.3 Falta de diagnósticos de situación sobre las mujeres afganas

En el año 2006 no había suficiente información de base, diagnósticos de necesidades o indicadores para medir la situación de las mujeres afganas. Los patrones culturales y el contexto del post conflicto hacían difícil la elaboración de diagnósticos de situación sobre las mujeres afganas. Como consecuencia, las agencias de cooperación internacional tenían poca información de base sobre las mujeres, y las mujeres afganas tenían poca información sobre las agencias de cooperación. El conocimiento mutuo es imprescindible para el diseño de programas que no choquen con las pautas culturales y para asegurar la participación de las mujeres en el proceso.

“...Hacer los deberes implica no sólo aprender sobre las comunidades en las que trabajar sino también dar tiempo a las comunidades para que se acostumbren a nosotros, a construir confianza. Si no saben dónde estás o por qué estás haciendo algo y estableces tu oficina con tu bandera y le dices a la población qué hacer, verás lo que pasa - testimonio de una mujer afgana....” (Abirafeh, Lina 2005).

El desconocimiento de la realidad de actuación puede llevar a impulsar acciones con un potencial efecto negativo sobre la población que se intenta favorecer.

“...Cuando las organizaciones contactan a las líderes¹¹⁹, les dan formación y por ejemplo entregan alguna ayuda como medicinas, esto puede reducir su efectividad como líder porque será vista como contaminada por su asociación con gente de fuera. La confianza de las demás se rompe y su capacidad para ayudar a gente se reduce...”. Nancy Hatch (publicación sin fecha).

¹¹⁹ Líderes de las zonas rurales.

En 2006 había dos diagnósticos socio - económicos realizados a escala nacional que eran empleados como “guía” para planificar la ayuda internacional en Afganistán. Los estudios son: el estudio de Tufts University (2004) y el National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) in Rural Afganistán de (MRRD y WFP, 2004). Ambos estudios contaron con un presupuesto importante financiado por la ayuda internacional. Los estudios reconocen restricciones para la participación de mujeres afganas en los estudios. El diagnóstico de Tufts University señala que la inseguridad impidió el trabajo de campo en las provincias de Uruzgan, Zabul y Paktika, y la participación de mujeres en muchos distritos. Para estas zonas los datos se extrapolaron de las zonas vecinas. La NRVA destaca las dificultades encontradas para contratar mujeres cualificadas para realizar la encuesta en zonas rurales, la inseguridad impidió además que pudieran realizar su trabajo de entrevistar a mujeres¹²⁰. En el contexto del post conflicto, los dos factores principales que limitaban la elaboración de diagnósticos de situación sobre las mujeres afganas eran la falta de seguridad y la dificultad para contratar personal local femenino.

6.5.4 El bagaje cultural del trabajador humanitario

El *bourka* es un símbolo de la situación de las mujeres en Afganistán. Entre los trabajadores internacionales existen distintas interpretaciones sobre el significado del *bourka*. Hay distintas interpretaciones que se resumen en dos posturas encontradas: “*las mujeres afganas llevan el bourka por miedo a la violencia contra ellas*”, o: “*las mujeres afganas llevan el bourka de forma voluntaria, es un elemento de su cultura*”. ¿Por qué llevan el bourka las mujeres afganas? Después de 2 años y 3 meses de trabajo en Afganistán mi respuesta es que mi bagaje cultural es demasiado pesado para poder realizar un análisis objetivo de la realidad, y el contexto en el que desarrollé mi trabajo en Afganistán me impidió un conocimiento cercano de la realidad.

¹²⁰ Todas las entrevistas a mujeres.

El trabajo del personal humanitario estaba en 2006 condicionado por las restricciones de seguridad y las barreras culturales. La mayoría de los profesionales trabajando en Afganistán realizan misiones cortas, lo que limita las posibilidades de conocimiento de la realidad objeto de ayuda.

Los sucesivos secuestros y atentados con víctimas internacionales han agravado el clima de inseguridad. La inseguridad impone restricciones de movimiento sobre los trabajadores internacionales que en algunos periodos llegan al extremo de limitar todo movimiento fuera de la oficina o la residencia. En la mayor parte del país, el personal expatriado está recluido en edificios aislados por fuertes medidas de seguridad, no puede caminar en la calle, o acudir a lugares públicos. La limitación de movilidad genera falta de acceso a información y de contacto directo y diálogo con la población local. Este contexto favorece el desconocimiento de la realidad sobre la que se trabaja.

El bagaje cultural del investigador humanitario queda reflejado en las distintas interpretaciones de la situación de las mujeres afganas realizadas como diagnósticos de necesidades en el marco de la cooperación internacional. A continuación se muestran ejemplos de diagnósticos de necesidades que reflejan distintas valoraciones sobre temas clave en relación a la situación de las mujeres afganas.

Enfoque de género

Diagnóstico que indica que la perspectiva occidental choca con la cultura de las mujeres afganas.

“...Desde el inicio del gobierno de transición a principios de 2002 se han escrito muchos documentos estratégicos que incluyen referencias al tema de género. Sin embargo, han sido consultores internacionales quienes los han escrito y en la mayoría de los casos no se han traducido a los idiomas locales. Algunas de las ambiciones de estos documentos

reflejan una perspectiva occidental sobre igualdad de género que puede chocar con los valores afganos, particularmente aquellos prescritos por el Islam...” (Abirafeh, Lina 2005).

Diagnóstico que indica que la perspectiva occidental pone en evidencia la violación de derechos humanos que sufren las mujeres afganas.

“...Investigaciones en profundidad sobre la violencia contra las mujeres en Afganistán son necesarias con urgencia. A pesar de la dificultad en sus circunstancias, las mujeres entrevistadas en los grupos focales expresaron un fuerte deseo de cambio. La mayoría no estaba de acuerdo con prácticas como el matrimonio forzado, a pesar de ser una costumbre establecida. Muchas mujeres apoyaban la idea de que los actos de violencia como el matrimonio forzado y el abuso sexual en la familia debían estar castigados...” (Amnistía Internacional, 2004).

Participación política de las mujeres afganas

Diagnóstico que indica que hay un incremento de participación política de las mujeres afganas.

“...Las mujeres han progresado con respecto a su representación política. La elección de la primera mujer como gobernadora en una provincia de Afganistán, una mujer embajadora y ministras, aunque no entre los ministerios con más poder, son percibidos por las mujeres activistas como avances en Afganistán desde la caída de los talibanes en el 2001. Mujeres movilizadas activamente durante la Asamblea Constitucional, la *Loya Jirga*, y políticas activas han sido adoptadas para las Elecciones Parlamentarias...” (Aasen, Berit y otros, 2005).

Diagnóstico que sugiere “falsedad” en cuanto a la participación política de las mujeres afganas.

...Según la Constitución de Afganistán, el 25 por ciento de los asientos parlamentarios

están reservados para mujeres. Esta cuota es muy progresista comparada con otros países. Sin embargo, mientras que a primera vista parece muy impresionante, los escépticos tienen la preocupación de que las mujeres, una vez más, están siendo usadas como escaparate y que esta cuota progresista sirve para aplacar a los donantes internacionales, con el coste de no poner las bases para que se de una verdadera participación...” (Abirafeh, Lina 2005).

Conciencia de igualdad de género de las mujeres afganas

Testimonio que expresa la necesidad de las mujeres afganas de tomar conciencia de sus derechos.

“Las mujeres no entienden sus derechos, me enfado con las monitoras del proyecto porque dicen que entienden sus derechos pero que tienen que pedir permiso a los maridos para acudir al proyecto, no lo entienden”. Testimonio de una trabajadora de ONG coordinando un proyecto de sensibilización sobre igualdad de género con mujeres, Kabul 2006.

Testimonio que expresa que las mujeres afganas no necesitan tomar conciencia de sus derechos.

“La forma de vida de las mujeres afganas es parte de la cultura del país, no hay que venir con ideas occidentales para intentar cambiar la cultura del país, les va bien como están”. Testimonio de un trabajador internacional de una Agencia de Naciones Unidas, Kandahar 2005.

Planificación de proyectos de generación de ingreso para mujeres afganas

Diagnóstico que cuestiona la aceptación de los proyectos por parte de las mujeres afganas.

“...Finalmente, una cuestión debe debatirse: ¿las mujeres quieren ser realmente económicamente independientes? Para una mujer occidental esto debería ser un símbolo de independencia. Las mujeres afganas no tienen el mismo concepto de independencia. Ellas no siempre aspiran a controlar el presupuesto del hogar o ser económicamente independientes. La preocupación principal entre las mujeres afganas es mejorar las condiciones de vida de su hogar y no sus propias condiciones de vida...” (Duchet, Cecile y Pascal, Peggy URD Group, 2006).

Diagnóstico que enfatiza la necesidad de aceptación de los proyectos por parte de mujeres afganas.

“...asegurar que las mujeres aprendan a ganar un salario a partir de capacidades técnicas les permitirá iniciar la construcción de pertenencia social y realización personal, ambos aspectos fundamentales para mejorar sus perspectivas vitales y la aceptación social... las mujeres necesitan formación de calidad y acceso a servicios de desarrollo de negocios y capacidades técnicas...” (De Bonis, Dominique, 2005).

Igualdad de género

Diagnóstico que indica que la igualdad de género es una prioridad.

“...Las diferencias en la educación entre hombres y mujeres empiezan a edades tempranas. La tasa de escolarización de primaria refleja una desigualdad que empieza con el nacimiento, y la diferencia se incrementa en la secundaria y en la educación superior...La violencia contra la mujer es una epidemia silenciosa vinculada al estatus de la mujer e incrementada por el largo periodo de conflicto. Es un gran obstáculo para alcanzar la igualdad de género y tiene que lograrse a través de múltiples esfuerzos, incluyendo el papel de la ley, la toma de conciencia, y cambio gradual de prácticas culturales y mentalidades. Por encima de todo, requiere compromiso político y liderazgo en los niveles más altos para realizar acciones concretas que mejoren los derechos de la

mujer...” (UNDP, 2004).

Diagnóstico que sugiere que la igualdad de género no es una prioridad.

“...La Conferencia de Londres reunió en Enero de 2006 al gobierno afgano y la comunidad internacional para comprometerse en el “*Afganistán Compact*”, un plan de desarrollo a 5 años para la reconstrucción del país...La Conferencia de Londres no definió la igualdad de género como una prioridad...Mientras, la nueva Constitución Afgana declara que hombres y mujeres tienen los mismos derechos frente a la ley, y la Declaración de Berlín de 2004 estipuló que: “*todos los esfuerzos para construir un nuevo Afganistán reflejaran las aspiraciones de la sociedad civil y promoverán la participación de la mujer a través de un incremento en su participación a través de la igualdad de oportunidades y el enfoque de género...*”. (Berit Aasen y otros, 2005).

El *bourka* (término en árabe/urdu) o *chaddari* (término en dari)

Diagnóstico que defiende que el bourka es un elemento de la cultura Pashtunnwali.

“...Un concepto que describe de forma adecuada la separación del mundo de los hombres y de las mujeres es la calificación del espacio “homo-social” que significa que hombres y mujeres socializan y trabajan entre los de su mismo género. La sociedad Pashtun, regida por la Pashtunnwali mantiene un orden del espacio homo-social, donde los hombres no tienen acceso a la mayor parte del espacio de las mujeres, y las mujeres no tienen acceso a la mayor parte del espacio de los hombres. El *pudra*, velo en urdu, mantiene la segregación del orden social ya que separa a hombres y mujeres, y también es un signo de dignidad para hombres y mujeres que controla a ambos...” (Kakar, Palwasha, sin año).

Diagnóstico que sugiere un protagonismo excesivo del bourka.

“...Esta prenda inicialmente llamó mucho la atención sobre Afganistán (principalmente en Occidente), y continua desempeñando un papel importante en los medios de

comunicación, prensa occidental, generando innumerables documentales, artículos y fotografías...esta imagen no constructiva de las mujeres afganas sólo sirve para crear estereotipos y negar la actividad de las mujeres. El enfoque excesivo en el bourka simplifica la complejidad de la situación de las identidades de género y los roles en la cultura afgana...”. (Aasen, Berit y otros, 2005).

Bibliografía, Estudios y documentos de trabajo

Aasen, Berit y otros (2005). *Evaluation of the “Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997-2005)”* Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo, Norway.

Abirafeh, Lina (2005). *Lessons from Gender - focused. International Aid in Post-Conflict, Afghanistan...Lessons Learned?*. Gender in International Cooperation 7. Bonner Universitätsbuchdruckerei, Germany.

Amnistía Internacional (2004). *Afghanistan ‘No one listens to us and no one treats us as human beings’: Justice denied to women*. Amnesty International 2004 report. Publicación pagina web: <http://web.amnesty.org>.

British agencies Afghanistan Group. Refugee Council (2003). *Afghanistan briefing pack. An Introduction to Working in Afghanistan and/or with Afghans*.

Central Intelligence Agency USA. *The world Fact book. Afghanistan Report 2006*. Publicación en la página web: www.cia.org.

Chr. Michelsen Institute (Lead Agency), Copenhagen. Development Consulting and German, Denmark (2005). *A Joint Evaluation Main Report*. Association of Development Consultants Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001 - 05 From Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom.

De Bonis, Dominique (2005). *2003 National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA), report on gender themes in the 2003 NRVA*. United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), World Food Programme (WFP), Kabul, Afghanistan.

Duchet, Cecile y Pascal, Peggy URD Group (2006). *Why and how to improve programs for women: Enhance income generation activities and improve food quality*.

Glatzer, Bernt (2002). *The Pashtun Tribal System*. (Contemporary Society: Tribal Studies, Vol 5). Concept Publishers, New Delhi, India.

Hatch Dupree, Nancy (sin fecha). *The women of Afghanistan*. Swedish Committee for Afghanistan. Office of the United Nations coordinator. Afghanistan.

Human Rights Watch (2003). *Killing you is a very easy thing for us: Human Rights Abuses in Southeast Afghanistan*. Publicación página web: <http://hrw.org>

Human Rights Watch (2005). *Human Rights World Report 2005*. Publicación pagina web: <http://hrw.org>.

Kakar, Palwasha (sin año). *Tribal Law of Pashtunwali and Women's Legislative Authority*.

Revolutionary Association of the Women of Afghanistan (RAWA) (2004). *RAWA statement on the occasion of International Women's Day, 2004: Women's emancipation is achievable only by themselves!* Publicación página web: www.rawa.org.

The World Bank (2005). *Afghanistan – state building, sustaining growth and reducing poverty*. Washington, USA.

Tufts University, USA. (2004). *Human Security and Livelihoods of Rural Afghans, 2002-2003*. The United States Agency for International Development, Feinstein International Famine Centre, USA.

United Nations Development Programme (UNDP) (2004). *Human Development Report. Cultural liberty in today's diverse world*. UNDP New York.

Zoya, John Follain, Ritga Cristofari. (2002). *Historia de Zoya, la lucha de una mujer afgana por la libertad*.

United Nations Development Programme (UNDP) (2004). *Afghanistan's millennium development goals report 2005 Vision 2020*.

United Nations System (2004). *Common Country Assessment for the Transitional Islamic State of Afghanistan*, Kabul.

Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) Unit of the World Food Programme and The Vulnerability Analysis Unit (VAU) of the Ministry of Rural Rehabilitation and Development (2004). *Report on Findings from the 2003 National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) in Rural Afghanistan*.

World Food Programme United Nations (2005) *Standard Donor Report*.

Índice de Acrónimos

IDH - Índice de Desarrollo Humano

MOWA - Ministerio de la Mujer de Afganistán

NRVA - National Risk and Vulnerability Assessment

RAWA - Afghan Women Revolutionary Association

UNIFEM - Agencia para temas de la mujer de Naciones Unidas

WFP - World Food Programme United Nations / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

Índice de anexos

Anexo 6.1 Radiografía de Afganistán. Fuente: Central Intelligence Agency USA (2006).

Anexo 6.2. Mapa de Afganistán.

Anexo 6.3 Criterios para la evaluación de contrapartes locales - WFP UN Afganistán.

Anexo 6.1 Radiografía de Afganistán. Fuente: Central Intelligence Agency USA (2006).

<i>Territorio</i>	
Localización	Sureste de Asia, norte y oeste de Pakistán, este de Irán
Coordenadas	33 00 N, 65 00 E
Dimensiones territoriales	total: 647.500 km ² tierra: 647.500 km ² agua: 0 km ²
Fronteras terrestres	total: 5.529 Km. Países: China 76 Km., Irán 936 Km., Pakistán 2.430 Km., Tayikistán 1.206 Km., Turkmenistán 744 Km., Uzbekistán 137 Km.
Clima	Árido a semiárido; inviernos fríos y veranos cálidos
Relieve	Montañoso con planicies en el norte y suroeste
Alturas	Elevación mínima: Amu Darya 258 m Elevación máxima: Nowshak 7.485 m
Recursos Naturales	Gas natural, petróleo, carbón, cobre, cromo, talco, sulfuro, plomo, zinc, hierro, sal, piedras preciosas y semipreciosas
Usos del suelo	Tierra de cultivo: 12,13 por ciento , cultivos permanentes: 0,22 por ciento otros: 87,65 por ciento (2001)
Tierra irrigada	23.860 sq Km. (1998 est.)
Amenazas naturales	Terremotos en la cordillera del Hindu Kush; inundaciones; sequía
Problemática medioambiental actual	Fuentes de agua naturales y de agua potable limitadas; degradación del suelo; pastoreo excesivo; deforestación (bosque utilizado como combustible y material de construcción); desertificación; contaminación atmosférica y del agua.
Acuerdos medioambientales internacionales	Ratificados: Biodiversidad, Cambio climático, Desertificación, especies protegidas, Cambio medioambiental, vertidos marinos firmados pero no ratificados: Vertidos tóxicos, Ley del mar, Conservación de la vida marina.
Nota geográfica	Cordillera del Hindu Kush desde el noreste al suroeste divide las provincias del norte del resto del país. Los máximos picos montañosos se encuentran en el norte Vakhán (Wakhan Corridor)
<i>Demografía</i>	
Población total	29. 928.987 (July 2005 est.)

Estructura de edad	0 – 14 años: 44,7 por ciento (hombres 6.842.857 / mujeres 6.524.485) 15 - 64 años: 52,9 por ciento (hombres 8.124.077 / mujeres 7.713.603) 65 años y más: 2,4 por ciento (hombres 353.193 / mujeres 370.772) (2005 est.)
Edad media	Total: 17,56 años (2005 est.)
Tasa de crecimiento de la población	4,77 por ciento. Nota: esta tasa no tiene en consideración la guerra reciente y su impacto actual (2005 est.)
Tasa de nacimiento	47,02 nacimientos / 1.000 personas (2005 est.)
Tasa de mortalidad	20,75 muertes / 1.000 personas (2005 est.)
Tasa de emigración	21,43 emigrantes(s) / 1.000 personas (2005 est.)
Mortalidad infantil	Total: 163,07 muertes / 1.000 nacidos vivos hombres: 167,79 muertes / 1.000 nacidos vivos mujeres: 158,12 muertes / 1.000 nacidos vivos (2005 est.)
Esperanza de vida al nacer	Población total: 42,9 años, hombres: 42,71 años, mujeres: 43,1 años (2005 est.)
Tasa de fertilidad total	6,75 niños/mujer (2005 est.)
Tasa de HIV/AIDS	0,01 por ciento (2001 est.)
Personas viviendo con HIV/AIDS	No datos
Muertes por HIV/AIDS	No datos
Nacionalidad	Afganos
Grupos étnicos	Pashtun 42 por ciento, Tajik 27 por ciento, Hazara 9 por ciento, Uzbek 9 por ciento, Aimak 4 por ciento, Turkmen 3 por ciento, Baloch 2 por ciento, otros 4 por ciento
Religiones	Sunni Musulmán 80 por ciento, Shia Musulmán 19 por ciento, otros 1 por ciento
Lenguas	Persa afgano o Dari (oficial) 50 por ciento, Pashtun (oficial) 35 por ciento, lenguas Turkic (Uzbek y Turkmen) 11 por ciento, 30 lenguas menores (Balochi y Pashai) 4 por ciento, bilingüismo frecuente
Alfabetización mayores 15 años	Total: 36 por ciento, masculina: 51 por ciento, femenina: 21 por ciento (1999 est.)
Gobernabilidad	
Nombre	República de Afganistán, abreviado: Afganistán nombre local: Jomhuri-ye Eslami-ye Afghanistan

	nombre local abreviado: Afghanistan
Tipo de gobierno	República islamista
Capital	Kabul
División administrativa:	34 provincias (velayat, singular - velayat); Badakhshan, Badghis, Baghlan, Balkh, Bamian, Daykondi, Farah, Faryab, Ghazni, Ghowr, Helmand, Herat, Jowzjan, Kabul, Kandahar, Kapisa, Khowst, Konar, Kondoz, Laghman, Lowgar, Nangarhar, Nimruz, Nurestan, Oruzgan, Paktia, Paktika, Panjshir, Parvan, Samangan, Sar-e Pol, Takhar, Vardak, and Zabol
Independencia	19 Agosto 1919 (del control de Gran Bretaña sobre Asuntos exteriores)
Fiestas nacionales	Día de la Independencia, 19 Agosto (1919)
Constitución	Nueva constitución preparada 14 Diciembre 2003 - 4 Enero 2004; firmada el 16 Enero 2004
sufragio	Universal a partir de los 18 años
Poder Ejecutivo	<p>Jefe del estado: Presidente de la República Islámica de Afganistán, Hamid Karzai (desde el 7 Diciembre de 2004); nota – el presidente es jefe del estado y del gobierno; el anterior rey Zahir Shah tiene el título honorífico de “Padre del país”, y preside de forma simbólica en algunas ocasiones, pero carece de autoridad, el honor no es hereditario.</p> <p>Gabinete: 27 ministros que con la nueva constitución son seleccionados por el presidente y aprobados por la Asamblea Nacional.</p> <p>Elecciones: el presidente y 2 vicepresidentes son electos por voto directo por un periodo de 5 años; si ningún candidato recibe el 50 por ciento de los votos en la primera ronda, los 2 candidatos con más votos participarán en una segunda ronda; un presidente sólo puede ser elegido por 2 periodos; las últimas elecciones fueron el 9 Octubre 2004 (las próximas serán en 2009)</p> <p>Resultados de las elecciones: Hamid Karzai 55,4 por ciento, Yunus Qanooni 16,3 por ciento, Ustad Mohammad Mohaqqueq 11,6 por ciento, Abdul Rashid Dostam 10,0 por ciento, Abdul Latif Pedram 1,4 por ciento, Masooda Jalal 1,2</p>

	por ciento
Rama legislativa	<p>La Asamblea Nacional de 2 cámaras consiste en la Wolesi Jirga o Casa del Pueblo (no más de 249 asientos), directamente elegida por 5 años, y la Meshrano Jirga o Casa de los Ancianos (102 asientos, un tercio seleccionada por asambleas provinciales por 4 años, un tercio elegida por asambleas locales por 3 años, asientos ocupados por las asambleas provinciales hasta que se creen las asambleas locales, y un tercio designado por el presidente por un periodo de 5 años. nota: en ocasiones especiales el gobierno puede convocar a la Gran Asamblea, Boya Jirga, en temas relacionados con la independencia, la soberanía nacional, la integridad territorial, y pueden modificar lo estipulado en la constitución y procesar al presidente. Elecciones: la última del 18 de Septiembre 2005, la próxima de Wolesi Jirga en Septiembre de 2009; la próxima de asambleas provinciales en Septiembre 2008.</p>
Rama judicial	<p>La Constitución establece una Corte Suprema, Stera Mahkama de nueve miembros (los 9 jueces son designados por un término de 10 años por el presidente con la aprobación de Wolesi Jirga y subordinados a la Corte Suprema y Corte de Apelación. También hay un Ministerio de Justicia y, la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos, cuya misión es investigar el abuso de los derechos humanos y los crímenes de guerra.</p>
Economía	
Panorama económico	<p>El panorama económico del país ha mejorado significativamente desde la caída del régimen Talibán de 2001 debido a la inyección de 4 billones de dólares americanos, la recuperación de la agricultura, el crecimiento del sector servicios, y el reestablecimiento de los mercados. El crecimiento real del Producto Interior bruto es lento debido a las condiciones de clima adversas para el desarrollo agrícola, pero se espera recuperar debido al apoyo de los donantes al sector. A pesar del progreso en los últimos años, Afganistán permanece pobre, encerrado,</p>

	<p>muy dependiente de la ayuda exterior, de la agricultura y el comercio con los países vecinos.</p> <p>Es muy probable que sea necesaria una década más de ayuda exterior para mejorar las condiciones de vida de los afganos, entre los peores del mundo. La mayoría de la población se enfrenta a problemas de falta de hogar, agua, electricidad, cuidado médico y trabajo...</p> <p>La extensión del cultivo y el comercio del opio que significa un tercio del Producto interior bruto y uno de los problemas políticos más serios</p>
Producto interior bruto:	\$ 21,5 billones (2004 est.)
Tasa de crecimiento del PIB	8 por ciento (2005 est.)
PIB per cápita	\$ 800 (2004 est.)
PIB sector	<p>Agricultura: 38 por ciento, Industria: 24 por ciento, Servicios: 38 por ciento.</p> <p>nota: el dato excluye la producción de opio (2005 est.)</p>
Población bajo la línea de pobreza	53 por ciento (2003)
Productos agrícolas	Opio, harina, frutas, nueces, lana, carnero, piel de oveja, piel de cordero
Industria	Pequeña producción de textiles, jabón, muebles, zapatos, fertilizantes, cemento, alfombras, gas natural, carbón y cobre
Producción eléctrica	905 millón Kwh. (2003)
Producción eléctrica por fuente	<p>Carburante fósil: 36,3 por ciento, Hidrológica: 63,7 por ciento, Nuclear: 0 por ciento</p> <p>Otra: 0 por ciento (2001)</p>
Consumo de electricidad	1.042 billones Kwh (2003)
Producción de petróleo	0 bbl/día (2003)
Consumo de petróleo	5.000 bbl/día (2003 est.)
Reservas de petróleo	0 bbl (1 Enero 2002)
Producción de gas natural	\$ 220 millones metros cúbicos (2001 est.)
Consumo de gas natural	\$ 220 millones metros cúbicos (2001 est.)
Reservas de gas natural	\$ 49,98 millones metros cúbicos (1 Enero 2002)
Exportaciones	\$ 471 millones (sin incluir opio) (2005 est.)
Socios de exportación	Pakistán 24 por ciento, India 21,3 por ciento, US 12,4 por

	ciento, Alemania 5,5 por ciento (2004)
Importación	\$ 3,87 billones (2005 est.)
Socios de importación	Pakistán 25,5 por ciento, US 8,7 por ciento, India 8,5 por ciento, Alemania 6,5 por ciento, Turkmenistán 5,3 por ciento, Kenya 4,7 por ciento, Sur Corea 4,2 por ciento, Rusia 4,2 por ciento (2004)
Deuda externa	\$ 8 billones en deuda bilateral principalmente con Rusia \$ 500 millones en deuda Multilateral Bancos de Desarrollo
Recepción de ayuda económica	Ayudas internacionales de más de 60 países e instituciones en la Conferencia de Donantes de Berlín y Londres para la reconstrucción de Afganistán alcanzan los \$ 4,5 billones para 2006 - 09
Moneda	afgani (AFA)
Tipo de cambio	En el 2002, el afgani fue revalorado y estabilizado en 50 / 1 dólar americano
<i>Comunicaciones</i>	
Líneas de teléfono	33.100 (2002)
Teléfonos móviles	15.000 (2002)
Estaciones de radio	AM 21, FM 23, Pashtun, Afghan Persa (Dari), Urdu, e inglés (2003)
Radios	167.000 (1999)
Estaciones de televisión	Al menos 10 (una gubernamental central en Kabul y regionales en 9 de las 32 provincias) (1998)
Televisiones	100.000 (1999)
Usuarios de Internet	1.000 (2002)
Aeropuertos	47 (2004 est.)
Helipuertos	9 (2005 est.)
Tuberías	gas 387 Km. (2004)
Carreteras	total: 34.789 Km., pavimentadas: 8.231 Km., sin pavimentar: 26.558 Km. (2003)
Puertos y terminales	Kheyraabad, Shir Khan
<i>Ejercito</i>	
Ramas militares	Ejercito Nacional Afgano (incluye la fuerza aérea), Fuerza Militar Afgana (2005)
Servicio militar	A los 22 años: 4 años (2005)
Gasto militar	\$ 188,4 millones(2004)
por ciento del gasto militar	2,6 por ciento (2004)

sobre el PIB	
Disputas internacionales	La ONU ha repatriado cerca de 2 millones de refugiados afganos, pero varios millones continúan residiendo en Irán, en campos de Pakistán y en otros lugares de forma voluntaria. La Coalición americana y fuerzas Pakistaníes controlan las fronteras y las zonas remotas para frenar el terrorismo y la emigración ilegal
Refugiados y desplazados internos (IDPs)	IDPs: 167.000 – 200.000 (mayoría Pashtuns y Kuchis desplazados en el sur y el oeste por la sequía y la inestabilidad) (2004)
Drogas ilegales	Es el mayor productor de opio del mundo, en 2004 el cultivo de opio alcanzó cuotas improcedentes de 206.700 hectáreas; Tiene una producción de opio potencial de 4.950 toneladas métricas, de heroína 582 toneladas métricas y existen muchos laboratorios de procesamiento en el país. El comercio de droga es fuente de inestabilidad y grupos insurgentes se benefician del comercio. ; El 80 - 90 por ciento de la heroína que se consume en Europa proviene del opio afgano; lavado de dinero.
<i>Datos extraídos de pagina web de la CIA actualizada el 10 Enero de 2006</i>	

Anexo 6.2. Mapa de Afganistán



Anexo 6.3 Criterios para la evaluación de contrapartes locales - WFP UN Afganistán

DOCUMENTO INTERNO DE WFP- ONU AFGANISTAN. FECHA: 2004

Nota – esta herramienta fue diseñada para un contexto y tiempo concretos, su uso para otro contexto y tiempo debe ser revisado.

Criterios para la evaluación de contrapartes

La matriz para la evaluación de contrapartes incluye 9 indicadores clave. Cada indicador es evaluado con una puntuación, de modo que al final del ejercicio se asigna un valor en un rango de valores entre insatisfactorio y excelente.

A. Calidad de la propuesta (cada tema con 0-3 puntos, con un total de 6)

1. Las propuestas de proyecto son objetivas y reflejan la realidad en el terreno
2. Las normas de cálculo de WFP son aplicadas en la propuesta

B. Criterio para la selección de beneficiarios (cada tema 0-5 puntos, con un total de 20)

1. Involucración de la comunidad en el proceso de selección de beneficiarios
2. Participación de mujeres y de los más vulnerables en el proceso de selección de beneficiarios
3. Transparencia en el proceso
4. Criterios de selección en línea con las prioridades de WFP

C. Capacidad de implementación (cada tema 0-2 puntos, con un total de 22)

1. Recursos humanos (número y experiencia)
2. Capacidad de supervisión y seguimiento en el terreno
3. Capacidad de transporte y vehículos

4. Disponibilidad de las herramientas necesarias para la implementación de proyectos.
5. Distribución a tiempo de los alimentos de acuerdo con el plan de distribución
6. Distribución de las raciones de alimentos acordadas
7. Disponibilidad de equipos de comunicación adecuados
8. Conocimiento de la zona de trabajo
9. Mantenimiento de contacto regular con la oficina de WFP para coordinación e información en el progreso del proyecto
10. Almacenaje adecuado de los alimentos de WFP
11. Selección de centros de distribución adecuados

D. Calidad de trabajo : (cada tema 0-3 puntos, con un total de 9)

1. Calidad y cantidad de resultados de acuerdo con el diseño del proyecto
2. Implementación adecuada de las normas de WFP
3. Mantenimiento y sostenibilidad de los activos creados

E. Abilidad de fortalecimiento institucional: (cada tema 0-3 puntos, con un total de 6)

1. Plan de formación para el personal
2. El personal del proyecto es seleccionado en la localidad

F. Personal femenino: (cada tema 0-4 puntos, más de 50% equivale a 8)

1. Porcentaje de personal femenino en el proyecto
2. Porcentaje de personal femenino en la dirección del proyecto

G. Integridad (cada tema 3 puntos, con un total de 9)

1. Credibilidad en la comunidad de donantes y beneficiarios
2. Aceptación en la comunidad de beneficiarios
3. Uso adecuado de los recursos de WFP

H. Cooperación con las autoridades locales (cada tema 0-2 puntos, con un total de 4)

1. Información sobre el proyecto es compartida con las autoridades locales
2. Participa en reuniones de coordinación con las autoridades locales

I. Informes: (cada tema 0-2 puntos, con un total de 12)

1. Entrega a tiempo de informes de progreso mensuales a WFP
2. Entrega de informes de distribución de alimentos tras cada distribución
3. Entrega de la lista de beneficiarios de los proyectos a WFP
4. Entrega a tiempo del informe final de proyecto
5. Sistema de documentación adecuado y disponible para auditorías
6. Facilita las visitas de seguimiento de proyecto al personal de WFP

J. Otros (cada tema 0-2 puntos, total de 4)

1. Imparcialidad y neutralidad en el proceso de selección de beneficiarios
2. Informes de trabajo con WFP y otras agencias positivos

K. Resultados de la puntuación

90 - 100 puntos = Excelente

80 - 89 puntos = Muy bueno

60 - 79 puntos = Bueno

50 - 59 puntos = Satisfactorio

01 - 49 puntos = no satisfactorio

Capítulo 7. Corea del Norte. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza política

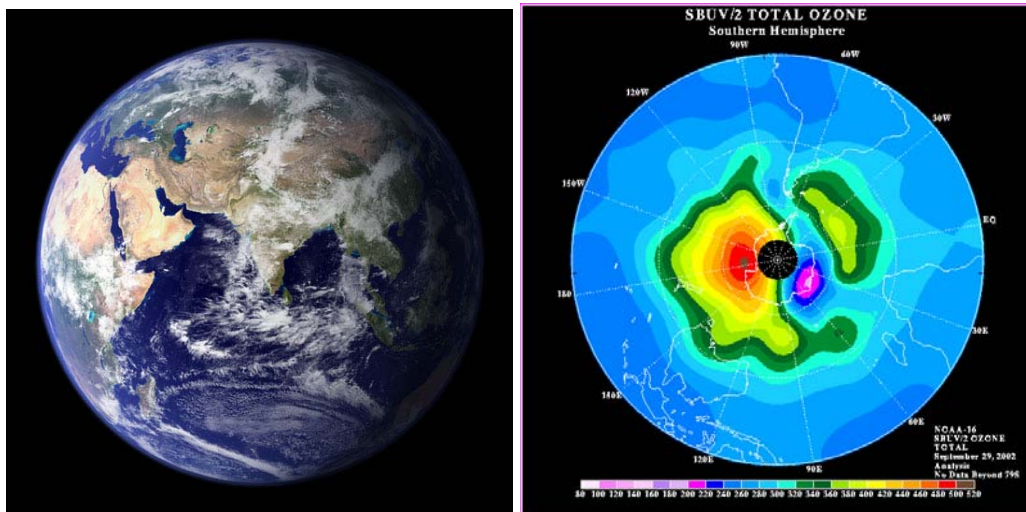
7.1. Introducción

7.2 Geopolítica del hambre

7.3 Cooperación internacional y política en Corea del Norte

7.4 Perfil de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Corea del Norte año 2007

7.5 Vulnerabilidad territorial de naturaleza política y diagnósticos de situación



Título de la imagen: Globo, Este 540.

7.1. Introducción

El capítulo presenta la vulnerabilidad territorial de naturaleza política a partir del estudio de caso de la situación de Corea del Norte en el año 2007. La naturaleza de la vulnerabilidad que es analizada en este estudio llevó al país a sufrir una hambruna en los

años 90 en la que murieron millones de personas pese a la recepción masiva de ayuda alimentaria internacional. Desde la hambruna que asoló el país entre 1995 y 1998, Corea del Norte ha seguido siendo uno de mayores receptores de ayuda alimentaria del globo. Pese a la ayuda internacional recibida, el país sigue dependiendo de la llegada de alimentos a través de la cooperación internacional para alimentar a su población.

7.2 Geopolítica del hambre

7.2.1 La hambruna de los 90 en Corea del Norte

La hambruna que asoló Corea del Norte en la década de los 90 es un claro ejemplo de la relación entre política y hambre; es el único caso de hambruna que ha tenido lugar en un país industrializado durante un periodo de paz. No hay precedentes históricos o casos posteriores en los que se haya producido una hambruna en circunstancias similares. Las malas cosechas de principios de la década de los 90 seguidas de inundaciones en 1995 y 1996 tuvieron como consecuencia una reducción en los cultivos principales de arroz y maíz. Ante la escasez de alimentos, el gobierno redujo las raciones de comida distribuidas a través de los centros de racionamiento y lanzó a mediados de los 90 la campaña “comamos dos comidas al día”. Estos hechos tuvieron como consecuencia que se produjera una de las mayores hambrunas de finales del siglo XX. A pesar de que el país recibió ayuda internacional en forma de alimentos masiva, al menos un millón de personas murieron. Los críticos del régimen indican que *“ el gobierno impidió de forma activa que la ayuda alimentaria llegara a las provincias más necesitadas, las más dependientes del sistema de distribución de raciones gubernamental y las importaciones de comida”* (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006).

7.2.2 El binomio política – hambre

Josué de Castro definió en la década de los 70 el término de la “geopolítica del hambre” (Castro, Josué de 1967) que expresa la relación causa - efecto entre régimen político y falta de alimentos para la población.

“...Las hambrunas están relacionadas, primero y principalmente, con conflictos armados, con epidemias, con desplazamientos de población, y en ocasiones, con designios políticos de gobernantes desaprensivos...” (Acción Contra el Hambre, 2004).

Según el Nóbel de economía Amartya Sen, las hambrunas y las crisis alimentarias ocurren “...*por políticas gubernamentales que suspenden la atención a los ciudadanos o les impiden ayudarse a sí mismos...no por mala agricultura, sequía, inundaciones o desastres naturales...*”. (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006). Existen ejemplos contemporáneos de la relación directa entre política y hambrunas, la ONG Acción contra el Hambre en su publicación *Hambre: ¿Quién es el responsable? Informe 2003-2004* expone y analiza la situación de distintos países, a continuación se presenta una breve descripción de la situación en Malawi, Sudán y Angola.

Crisis alimentaria de Malawi en 2001 – 2002

“... como la mayoría de la población depende del mercado para su aprovisionamiento, los primeros signos de crisis fueron percibidos como una oportunidad para los especuladores sin escrúpulos que voluntariamente agravaron la situación, controlando y reduciendo los flujos de maíz en el mercado, y de esta manera provocaron un aumento considerable de los precios. Así, estos especuladores produjeron hambre en las poblaciones para enriquecerse. Hay que tener en cuenta que esta situación no podría haberse dado sin una decisión, adoptada de mutuo acuerdo, por algunos miembros del gobierno...”. (Acción Contra el Hambre, 2004).

Crisis alimentaria en Sudán

“...Sudán es conocido por sus hambrunas recurrentes (tres al menos desde 1983), y por la utilización del hambre como arma de guerra...” (Acción Contra el Hambre, 2004).

Crisis alimentaria en Angola

“...El desafío es grande porque los embajadores están de acuerdo por lo menos en una cuestión: Angola debe ser el primer donante de su desarrollo y la ayuda internacional no debería ser más que un complemento de los esfuerzos reales del gobierno...” (Acción Contra el Hambre, 2004).

7.3 Hambre, cooperación internacional y política en Corea del Norte año 2007

7.3.1 Historia reciente

Corea del Norte era en el año 2007 una realidad territorial con características únicas debido al aislamiento y el control total de la población impuesto por la dictadura militar liderada por Kim Jong-IL en el país.

En la visita al orfanato provincial de South Hamyong en Agosto de 2007, la directora del centro explicaba al mostrar una habitación en la que había varios grupos de trillizos, que el gobierno, para “compensar y ayudar a las familias que tienen trillizos”, les premia con el ingreso inmediato de los niños en el orfanato. Los niños son devueltos a los padres al cumplir los cuatro años.

En el momento de realizar la investigación, Corea del Norte estaba gobernada por una dictadura socialista iniciada tras la Segunda Guerra Mundial por Kim IL Sung el “Gran Líder” (*Great Leader* en inglés) que gobernó junto con un grupo de asesores (*Politburo*)

hasta su muerte en Julio de 1994. Kim IL Sung creó la ideología de autosuficiencia nacional “*Juche*” (*self – reliance en inglés*) que marca la política nacional actual. Además, Kim IL Sung creó un sistema único de dictadura hereditaria al pasar el poder a su hijo Kim Jong IL, que gobernaba Corea del Norte en el año 2007. La realidad del país está marcada por su historia reciente, a continuación se presenta una cronología de los hechos históricos más relevantes desde la segunda mitad del siglo XX:

- 1945 - La ocupación japonesa de Corea termina con la ocupación de la antigua URSS del norte y EEUU del sur;
- 1946 – Inauguración del Partido Comunista de Corea del Norte con líderes apoyados por la antigua URSS, entre los que se incluyen Kim IL-Sung;
- 1948 – Proclamación de la República Democrática de Corea del Norte con la expulsión de las tropas soviéticas;
- 1950 a 53 - El Sur declara la independencia con la invasión del Norte y la guerra de Corea;
- 1994 - Muerte de Kim IL-sung. Su hijo Kim Jong-IL le sucede;
- 2003 – Inicio de las Negociaciones a seis bandas entre Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Rusia, China y Corea del Norte. Los temas de discusión son el desmantelamiento del Programa Nuclear (armamento e infraestructura) y las sanciones impuestas por Estados Unidos por las acusaciones de apoyo al terrorismo internacional;
- 2005 – Corea del Norte solicita a las agencias de cooperación internacional que abandonen el país debido a que “el país está embarcado en una etapa de desarrollo”;
- 2006 – Tras el anuncio de realización de una prueba nuclear en Octubre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta la Resolución 1518 con la que impone sanciones al país;

- 2007 – Se reinician las Negociaciones a seis bandas. Corea del Norte inicia el desmantelamiento de su principal planta nuclear a cambio de ayuda internacional.

7.3.2 Actividades ilegales

Existen sospechas de que Corea del Norte está involucrada en una serie de actividades ilegales. El secretismo del Estado, la dificultad de acceso a datos y la no autorización de la visita de oficiales de derechos humanos de Naciones Unidas u ONGs internacionales reconocidas en la materia, hacen que las sospechas aumenten. El Comité de Derechos Humanos para Corea del Norte de Estados Unidos es una de las organizaciones reconocidas en el estudio y la denuncia de actividades ilegales en Corea del Norte. En sus últimos informes de 2003 (Hawk, David, 2003) y de 2006, el *“Informe sobre el fracaso del gobierno de Corea del Norte de ejercer la responsabilidad de proteger a su propia gente”* (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006), la organización identifica las siguientes actividades ilegales en Corea del Norte:

Producción y tráfico de drogas - Se estima que Corea del Norte obtiene un beneficio entre 500 millones y 1 billón de dólares americanos al año con la producción de opio. El cultivo estimado es entre 10.000 y 17.000 acres de tierra y la producción de 30 a 44 toneladas de opio al año.

Fabricación y lavado de dinero - Se estima que Corea del Norte fabrica entre 3 y 25 millones de dólares falsos al año.

Prisioneros políticos - Se estima que 200.000 personas permanecen en campos de concentración (*kyo-hwaso* en coreano) y que al menos 400.000 prisioneros han muerto en los campos en los últimos 30 años.

Tráfico de mujeres - El tráfico de mujeres de Corea del Norte a China se ha incrementado en los últimos años. Las mujeres son vendidas como prostitutas o esposas.

Refugiados políticos - El número de coreanos del norte viviendo en países vecinos¹²¹ oscila entre 100 y 400.000. Los acuerdos bilaterales firmados entre el gobierno de Corea del Norte y estos países hacen que los refugiados sean obligados a volver a Corea del Norte, donde se enfrentan con tortura y trabajos forzados. En Corea del Norte, el sistema de “culpable por asociación” (*yeon-jwa-je* en coreano) significa que las tres generaciones de una familia (hermanos, hermanas, hijos e hijas, nietos y nietas) son encanceladas de por vida al encarcelar un refugiado.

Armas de destrucción masiva – Se estima que Corea del Norte ha invertido 10 billones de dólares americanos en su programa de armas de destrucción masiva y que cuenta con armas biológicas, armas químicas, misiles de corto, medio y largo alcance, y armas nucleares. Además, Corea del Norte es sospechosa de exportación de armas de destrucción masiva a Irán, Siria, Egipto, Vietnam, Libia, Sudán, Yemen, Irak y Pakistán. El programa nuclear de Corea del Norte es el centro de las negociaciones internacionales en torno al país.

7.3.3 Agendas políticas y cooperación internacional

En el Capítulo 2 apartado 2.2. *La Cooperación Internacional, una visión geográfica* se analizaba el uso de la cooperación internacional como herramienta política. En la mayoría de los casos los donantes presentan las políticas de cooperación internacional como una herramienta en respuesta a la pobreza, el subdesarrollo o los objetivos del milenio.

¹²¹ En el capítulo 3, apartado 3.2 *Los rasgos de la Vulnerabilidad territorial*, se analizaba la situación específica de los emigrantes norcoreanos en China.

“...reconocemos que en la realidad los donantes dan ayuda por distintas razones. La reducción de la pobreza es una de las razones que publican; sin embargo, la ayuda también se concede por razones políticas, estratégicas y comerciales. Hay una literatura amplia en la asignación de la ayuda, sobre todo en la fase de recuperación de la Guerra Fría, que refleja que la política y factores estratégicos como los lazos coloniales o voto en el marco de Naciones Unidas explican la asignación de la mayor parte de la ayuda...”. (Collier, Paul y Dollar, David ,2001).

En pocas ocasiones los donantes expresan de forma transparente el uso político de la ayuda canalizada a través de la cooperación internacional. Encontramos una excepción a la norma en la Oficina de Asistencia a Desastres en el extranjero de Estados Unidos (Office of Foreign Disaster Assistance - OFDA). De acuerdo con el memorandum del secretario de Estado Colin Powell (diciembre 2002), los fondos de ayuda de emergencia del Gobierno de Estados Unidos se desbloquean cuando el Embajador estadounidense en el país declara un desastre. Para ello, el embajador debe determinar si:

- El desastre se encuentra más allá de las capacidades de respuesta del gobierno afectado;
- El país receptor acepta la ayuda del gobierno de Estados Unidos;
- *La respuesta al desastre es de interés para el gobierno de Estados Unidos.*

La cooperación internacional, además de ser una herramienta política, se convierte en una parte importante de los presupuestos del país receptor. La canalización de la ayuda a través de la cooperación internacional puede desempeñar un papel importante en contextos de post-conflicto, catástrofe humanitaria o subdesarrollo estructural, debido al volumen de los recursos que pueden ser canalizados. Pero la respuesta a la necesidad es también la respuesta al interés del donante.

“...somos conscientes que la política y consideraciones estratégicas desempeñan un papel importante en la asignación de la ayuda...”. Dollar, David y Levin, Victoria (2004).

En el caso de Corea del Norte encontramos de forma clara la vinculación entre agendas políticas y ayuda canalizada a través de cooperación interaccional.

7.3.4 Agenda política y negociación de la ayuda en Corea del Norte, cronología de hechos 2007

La canalización de la ayuda internacional para Corea del Norte está vinculada a la agenda política y las negociaciones en torno al desarme nuclear. En el año 2007 se reanudaron las conversaciones políticas y la llegada de ayuda internacional a Corea del Norte, que habían estado suspendidas en el año 2006 desde el anuncio de la prueba nuclear. A continuación se presenta una cronología de los sucesos claves del año 2007 en la que se pone de manifiesto la correlación entre la agenda política y la llegada de ayuda internacional. Las fuentes de datos empleadas en la elaboración de la cronología son diarios de la prensa internacional.

Enero

Sanciones de 2006 – En el año 2007 continúan las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2006 tras el ensayo nuclear de Corea del Norte. Como consecuencia de las sanciones, la asistencia del exterior es limitada, se prohíbe la venta de armamento y se prohíben la mayoría de las exportaciones. Se imponen restricciones financieras que se traducen en el bloqueo de préstamos del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales.

Bloqueo - El Departamento del Tesoro de Estados Unidos se basa en la Sección 311 de USA Patriotic Act y acusa al Banco Delta Asia con sede en Macao (República Popular

China) de lavar dinero del gobierno de Corea del Norte durante las dos últimas décadas. Como consecuencia, la cuenta de 25 millones de dólares americanos del Gobierno de Corea del Norte es congelada, los expertos evalúan el hecho como un duro golpe a la economía del estado coreano, no tanto por la cantidad congelada sino por el impacto que la interrupción del sistema financiero tiene para el régimen.

Saga del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - El 19 de Enero el periódico americano The Wall Street Journal publica el artículo: *United Nations Dictators Program* (El Programa de Naciones Unidas del dictador) y el editorial *UN Cash for Kim* (dinero de Naciones Unidas para Kim). Los artículos acusan a Naciones Unidas en general y al PNUD en concreto de servir como transmisores de fondos para la dictadura de Kim Jog IL. El texto acusa al PNUD de realizar pagos en efectivo al gobierno, de no poder seleccionar al personal laboral nacional, ejecutar proyectos sin realizar visitas de seguimiento por la prohibición del gobierno y pagar los gastos de viaje en primera clase a ejecutivos del gobierno de Corea del norte para acudir a la reunión de la Junta Ejecutiva de PNUD.

En respuesta a las acusaciones hacia el PNUD, el recién nombrado Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki Moon anuncia el día 19 de Enero que encargará una auditoría externa para todos los programas de Naciones Unidas en el mundo. El día 22 de Enero el director del PNUD a nivel mundial envía una carta en respuesta al periódico The Wall Street Journal en la que declara que es bienvenida una auditoria externa y que si es necesario el PNUD se marchará de Corea del Norte (el Programa trabajaba en el país desde 1979). La prensa recoge la preocupación de Naciones Unidas sobre las acusaciones al PNUD en Corea del Norte vistas como una estrategia para desacreditar a Mark Malloch Brown que dirigió el Programa entre 1999 y 2005, antes de convertirse en el Jefe de Personal de Kofi Annan. La Junta Ejecutiva del PNUD (compuesta por

representantes de 36 países) se reunió en Enero para votar la aprobación del nuevo Programa del PNUD en Corea del Norte, el programa no fue aprobado.

Febrero

Pacto del Pekín - Los gobiernos de Estados Unidos, China, Corea del Sur, Japón, Rusia y Corea del Norte mantienen una ronda de negociaciones “Six party talks” (negociaciones a seis bandas) que culminan en el “Pacto de Pekín”. Con el pacto, Corea del Norte se compromete a cerrar su reactor nuclear principal de Yongbyon en un plazo de 60 días, invitar a los inspectores de Naciones Unidas a verificarlo, y entregar una relación de las actividades y materiales nucleares. Analistas opinan que con un arsenal de 10 bombas de plutonio y una prueba de arma nuclear, Corea del Norte se ha declarado a sí misma como un Estado con armas nucleares. Los críticos de las negociaciones opinan que el objetivo del país es mantener sus armas, vender el viejo reactor de Yongbyon y crear uno nuevo, y mientras, aparentar el cumplimiento del Pacto de Pekín. A cambio del cierre de Yongbyon, Corea del Norte recibirá de Estados Unidos y Corea del Sur dos reactores hidráulicos y petróleo. Corea del Norte es deficiente en energía, la principal fuente de energía es carbón producido de forma doméstica, pero el país carece de la tecnología para la extracción industrial. El país también cuenta con plantas hidroeléctricas sin desarrollar, con potencial de energía eólica, y reservas de gas y aceite, pero no cuenta con las tecnologías para explotarlas (Von Hippel, David and Hayes, Peter, 2007).

La “*lista del terror*” - Estados Unidos se compromete a iniciar los trámites para eliminar a Corea del Norte de la lista de países esponsor de terrorismo en la que permanece junto a Cuba, Irán, Sudán y Siria. Irak fue eliminado de la lista en el año 2004 después de la invasión americana al país, y Libia fue eliminada de la lista en el 2007. La designación de un país como esponsor de terrorismo tiene como consecuencias la imposición de sanciones económicas reguladas por 3 leyes estadounidenses, “Export Administration Act”, “Arms Export Control Act” y “Foreign Assistance Act”.

Marzo

Saga del PNUD - El PNUD suspende sus operaciones en Corea del Norte el 1 de Marzo al no poder cumplir las exigencias acordadas por la Junta General de la organización. La mayor parte del personal internacional del Programa se marcha del país a mediados de Marzo.

Ayuda alimentaria - Las dos Coreas mantienen reuniones ministeriales y Corea del Sur aprueba reiniciar el envío de arroz y fertilizantes al Norte, que había sido suspendido tras el lanzamiento de misiles de Corea del Norte el 5 de Julio de 2006. Además Corea del Sur anuncia que enviará ropa, jabón y materias primas como parte de la política “*de paz y prosperidad*”. La política sufrió dos momentos críticos, con el lanzamiento de misiles y la prueba nuclear de Octubre de 2006 protagonizados por el Norte.

Abril

Estrategia militar – DPRK muestra un nuevo misil de alto alcance que puede alcanzar el territorio de Estados Unidos de Guam en el desfile militar que conmemora el 75 aniversario del “Ejército del pueblo” y que celebra la política del líder Kim IL de “Ejército primero”. Japón y Estados Unidos firman un acuerdo militar frente a “enemigos comunes”.

Pacto de Pekín - Corea del Norte demanda que su acceso al sistema financiero internacional sea restaurado como medida para cumplir con los compromisos adquiridos en el Pacto de Pekín. El primer ministro japonés Shinzo Abe, anuncia que Japón no hará efectiva la ayuda acordada en las negociaciones a seis bandas hasta que Corea del Norte responda sobre los secuestros de ciudadanos japoneses ocurridos durante la guerra. Victor Cha, asesor principal del presidente Bush para Corea del Norte comunica en persona a las autoridades de Corea del Norte que “la paciencia de Estados Unidos, en espera del cumplimiento del Pacto de Pekín es limitada”. Washington anuncia que para este año, Corea del Norte será excluida del listado de países sospechosos de comerciar

armas con países considerados esponsor de terrorismo, y al mismo tiempo expresa que los trámites para eliminar a Corea del Norte de la lista se han iniciado.

Acuerdos bilaterales - Corea del Sur y Estados Unidos ultiman detalles de un acuerdo de Libre Comercio, se estima que el acuerdo creará 340.000 empleos.

Ayuda alimentaria - El director regional para Asia y Pacífico de World Food Programme (WFP) da una rueda de prensa en Pekín y anuncia que durante su visita al país, el gobierno de Corea del Norte ha confirmado que el déficit alimenticio¹²² de Corea del Norte es de 1 millón de toneladas métricas de cereales. Corea del Sur confirma en conversaciones bilaterales con Corea del Norte la donación de 400.00 toneladas métricas de arroz. Un día después del acuerdo en Seúl el Ministro de Unificación Lee Jae-Joung anuncia que antes de reiniciar la donación de arroz, Corea del Norte debe cumplir los compromisos asumidos en el Pacto de Pekín e iniciar el cierre de las instalaciones nucleares.

Mayo

Estrategia militar - Corea del Norte realiza una prueba de misiles en el mar que separa el país de Japón, que es interpretada como respuesta al lanzamiento del radar sur coreano desarrollado por Estados Unidos. Corea del Sur ultima las negociaciones para la reubicación de 9 bases militares americanas en su territorio, operación que costará unos 9,7 billones de dólares americanos. Representantes de los ministerios de defensa de Japón, Estados Unidos y Australia mantienen un primer encuentro para discutir la defensa de misiles y poner en el punto de mira a grupos terroristas con armas nucleares (no se especifican naciones).

¹²² El déficit es calculado como necesidades de alimentos menos producción.

Pacto de Pekín - Washington anuncia que tomará acciones si Corea del Norte no da señales de cumplimiento de lo acordado en el Pacto de Pekín, Japón se une a la postura de Estados Unidos. Rusia declara que se unirá a las sanciones impuestas por Naciones Unidas a Corea del Norte en Octubre de 2006.

Acuerdos bilaterales - Corea del Sur mantiene conversaciones con Corea del Norte en la ciudad fronteriza de Kaesong y anuncia que entregará materiales para la producción de ropa, calzado y jabón a cambio de recursos naturales. La campaña política de las elecciones generales de diciembre en Corea del Sur está en un momento decisivo en que los partidos deben presentar a sus candidatos para la presidencia. Corea del Sur expresa su apoyo para la entrada de Corea del Norte en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional hasta ahora frenada por Estados Unidos. Se inician las conversaciones entre Corea del Sur y la Unión Europea para un tratado de libre comercio. Se realiza una prueba histórica de la vía de tren que divide las dos Coreas, y un tren cruza la frontera armada entre los dos países que permanece cerrada desde la guerra (1950-53). La restauración del transporte terrestre abriría el canal para el comercio terrestre entre Corea del Sur, China, Rusia y Europa del Este.

Ayuda Internacional - ONGs canadienses visitan Corea del Norte ante la posibilidad de un incremento de ayuda internacional para el país.

Saga del PNUD - Los últimos dos trabajadores internacionales de PNUD salen del país.

Ayuda alimentaria - Corea del Sur anuncia el inicio del transporte de 400.000 toneladas de arroz valorado en 152 millones de dólares americanos y se compromete a enviar medicamentos contra la malaria, insecticida, y mosquiteras. Días después del anuncio, Corea del Sur decide detener la donación de arroz hasta que Corea del Norte cumpla con el cierre de su principal reactor nuclear según el pacto de Pekín. El asunto se convierte en

un debate político interno entre los distintos candidatos que se presentan a las elecciones presidenciales de Corea del Sur.

Junio

Estrategia militar - Corea del Norte vuelve a lanzar misiles de corto alcance desde su costa oeste como parte de lo que declara ser “un ejercicio rutinario”. Analistas señalan que la coincidencia con la reunión del G8 en Heiligendamm, Alemania, y el reciente anuncio del presidente ruso Vladimir Putin de unirse a las sanciones de Naciones Unidas a Corea del Norte, hacen que el ejercicio parezca una maniobra política.

Pacto de Pekín - Los 25 millones de euros norcoreanos congelados en el Banco Delta Asia en Macao son transferidos a un banco en Rusia y quedan a disposición de Corea del Norte.

Ayuda alimentaria - Corea del Sur realiza una donación de 20 millones de dólares americanos en alimentos (maíz, harina de trigo y legumbres) para Corea del Norte a través de WFP.

Saga del PNUD - Diplomáticos estadounidenses alegan que parte de los fondos manejados por el PNUD en Corea del Norte han sido apropiados de forma indebida por el gobierno del país. La misión de Estados Unidos para Naciones Unidas presenta un informe en el que se señala que el régimen de Corea del Norte empleó tres millones de dólares americanos en la compra de propiedades en Francia, Gran Bretaña y Canadá. El informe preliminar de auditoría revela que el PNUD y otras 3 agencias de Naciones Unidas que trabajan en el país violan de forma rutinaria las normas de Naciones Unidas al contratar a personal local a través del gobierno, realizar pagos en moneda local y no dar seguimiento adecuado a los proyectos.

Julio

La “*lista del terror*” - Corea del Norte solicita a Estados Unidos ser excluida de la lista de países esponsor del terrorismo. Corea del Norte fue incluida en la lista en Enero de 1988 después del bombardeo de un jet del ejército coreano por terroristas (en 1987). El estado está acusado de vender misiles a otros países incluidos en la lista como Siria o Libia.

Pacto de Pekín - Las negociaciones se reanudan el 18 de Julio. La Agencia Nuclear de Naciones Unidas verifica que Corea del Norte ha cerrado cinco sitios nucleares, tres plantas de producción de energía atómica, un laboratorio radioquímico y una industria de combustible atómico. Los inspectores sellan las instalaciones e instalan equipos de control.

Agosto

Pacto de Pekín – Se reinician las conversaciones para discutir cómo hacer efectiva la ayuda de 1 millón de toneladas métricas de petróleo prometidas a Corea del Norte a cambio del cierre permanente de las instalaciones nucleares.

Inundaciones – Lluvias torrenciales provocan inundaciones en el país que afectan de forma directa a trescientas mil personas. Distintos gobiernos, incluido Estados Unidos ofrecen ayuda humanitaria a Corea del Norte. Corea del Sur hace la primera entrega de un paquete de ayuda para la reconstrucción valorado en 7,5 millones de dólares americanos.

Acuerdos bilaterales – Las dos Coreas acuerdan posponer la reunión bilateral planificada para Agosto debido a las inundaciones.

Elecciones generales en Corea del Sur - Inicia la campaña electoral en Corea del Sur. El candidato de la oposición Lee Myung-bak's presenta un programa electoral de apoyo al desarrollo económico de Corea del Norte a cambio del cierre del programa nuclear.

Septiembre

Desarme nuclear – Expertos americanos, rusos y chinos realizan una inspección del desmantelamiento de las instalaciones nucleares en Corea del Norte.

La “*lista del terror*” – Estados Unidos rechaza la solicitud de Corea del Norte de ser excluida de la lista de países esponsor del terrorismo.

Ayuda alimentaria – WFP implementa una operación de emergencia en Corea del Norte para atender a las víctimas de las inundaciones.

Octubre

Estrategia militar – Estados Unidos y Corea del Sur dialogan la estrategia para llegar a la firma de un Tratado de Paz en la península de Corea.

Desarme nuclear – Corea del Norte es sospechosa de apoyar la construcción de una planta nuclear en Siria. Estados Unidos expresa que los avances hacia el desmantelamiento de la principal central nuclear de Corea del Norte son positivos. Al reanudar las conversaciones sobre la ayuda en materia de energía, Corea del Norte se compromete a iniciar el desmantelamiento de la principal central nuclear.

Pacto de Pekín – Tiene lugar la sexta ronda de las negociaciones a seis bandas en la que se discuten las modalidades de entrega de la ayuda en materia de energía acordadas para Corea del Norte.

Dialogo con Corea del Sur – Reunión histórica entre los dirigentes de las dos Coreas (la anterior fue en el año 2000), los temas principales tratados son el proceso de reunificación, el desmantelamiento de las instalaciones nucleares, y la cooperación económica entre los dos países.

Noviembre

Derechos humanos – La evaluación de la situación de derechos humanos en Corea del Norte de Naciones Unidas está en línea con la resolución de 2006 en la que se denunciaban tortura, ejecuciones públicas, repatriación forzada y castigo de los exiliados norcoreanos, y se exigía la autorización de la entrada al país de más agencias de Naciones Unidas y ONGs. Corea del Sur se abstiene de votar la resolución, para “no interferir” en los “asuntos internos” de Corea del Norte.

Ayuda al desarrollo – Estados Unidos planifica una provisión de ayuda para el sistema hospitalario de Corea del Norte que sería canalizada a través de ONGs norteamericanas.

Cooperación económica con Corea del Sur – Las dos Coreas acuerdan el incremento de turismo de Corea del Sur a Corea del Norte como sector de cooperación económica.

Desarme nuclear - Representantes de Rusia, China y Corea del Sur visitan Corea del Norte para supervisar el desmantelamiento de las instalaciones nucleares. Estados Unidos expresa satisfacción por los avances y anuncia revisar la exclusión de Corea del Norte de la lista de países esponsor de terrorismo.

Diciembre

Desarme nuclear - El asistente del Secretario de Estado de Estados Unidos viaja a Corea del Norte a inspeccionar el desmantelamiento de la central nuclear. Estados Unidos declara que Corea del Norte debe revelar la cantidad de plutonio que ha extraído, la realidad sobre su programa de enriquecimiento de uranio, y la transferencia de tecnología nuclear y materiales a Siria para ser excluida de la lista de países esponsor de terrorismo.

Pacto de Pekín – tiene lugar una nueva ronda de negociaciones en la que se discute la forma de entrega de la ayuda en forma de energía y la ayuda económica para Corea del

Norte y se extiende el plazo fijado a final de año para el desmantelamiento de las instalaciones nucleares.

Elecciones en Corea del Sur – Lee Myung-bak, candidato de la oposición a la presidencia gana las elecciones en Corea del Sur. Durante la campaña electoral, la oposición defendió una política de mano dura con Corea del Norte, en oposición a la “Sunshine policy”, vía diplomática amistosa que el gobierno saliente había mantenido con el norte de la península.

7.4 Perfil de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Corea del Norte año 2007

El diagnóstico que se presenta a continuación está realizado con la información recogida y analizada al trabajar con WFP¹²³ en Corea del Norte como responsable de los análisis de seguridad alimentaria, el seguimiento y evaluación del programa. WFP ha sido el canal principal de ayuda alimentaria en Corea del Norte y su actuación ha sido y es criticada y elogiada por donantes y organismos internacionales. WFP elabora diagnósticos de la situación de seguridad alimentaria en Corea del Norte en un contexto de limitaciones impuestas por el gobierno al personal internacional. El diagnóstico analiza la situación de hambre en torno al concepto de “inseguridad alimentaria” que se definía en el *Capítulo 2. Apartado 2.4 Metodologías de planificación cooperación internacional y el factor escala*. La valoración de la situación de la seguridad alimentaria de Corea del Norte en el 2007 era de alta fragilidad y vulnerabilidad, a continuación se exponen las claves del análisis.

¹²³ World Food Programme, Programa Mundial de Alimentos.

7.4.1 Disponibilidad de alimentos

Dependencia de alimentos del exterior

Corea del Norte ha sido un gran receptor de ayuda humanitaria en la última década, los principales donantes han sido Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, la Unión Europea, y Rusia (Von Hippel, David and Hayes, Peter, 2007). Entre 1995 y 2006 Corea del Sur transfirió aproximadamente 6,9 billones de dólares americanos en ayuda a Corea del Norte, en su mayoría arroz y fertilizantes. Estados Unidos ha transferido aproximadamente 1,1 billones de dólares americanos en ayuda bajo la forma de alimentos y energía (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006). La recepción masiva de ayuda exterior, principalmente ayuda alimentaria, durante más de una década ha creado una situación de dependencia. El país depende de la transferencia de alimentos del exterior bajo la modalidad de ayuda porque no puede acceder a ellos a través de los canales comerciales, por lo tanto Corea del Norte depende de la cooperación internacional para alimentar a su población.

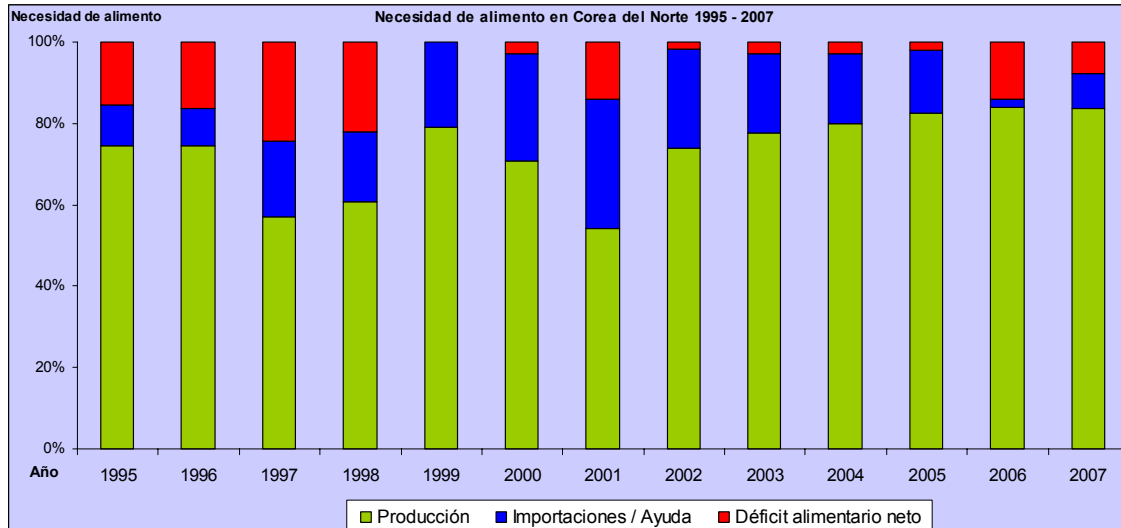
Déficit crónico de alimentos a nivel nacional

Según la estimación de la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Corea del Norte necesita en torno a 5 millones de toneladas métricas (tm) de alimento al año como media para cubrir las necesidades de su población. El déficit alimenticio¹²⁴ (la necesidad de alimento menos la producción nacional) es un problema crónico en Corea del Norte, que depende de la llegada de alimentos del exterior para cubrir las necesidades internas. El déficit ha sido cubierto de forma tradicional con la importación de alimentos con precio subsidiado, la ayuda alimentaria bilateral, y la ayuda alimentaria de Naciones Unidas canalizada a través de WFP y de otras organizaciones en menor escala. El gráfico a continuación refleja la proporción entre la producción de

¹²⁴ El déficit es calculado para Corea del Norte con cálculos sobre la necesidad y la disponibilidad de cereales, el alimento básico de la población.

alimentos nacional, las importaciones, las donaciones y el déficit alimentario no cubierto para el periodo de 1995 a 2007.

Figura 7.1. Necesidad de alimento en Corea del Norte

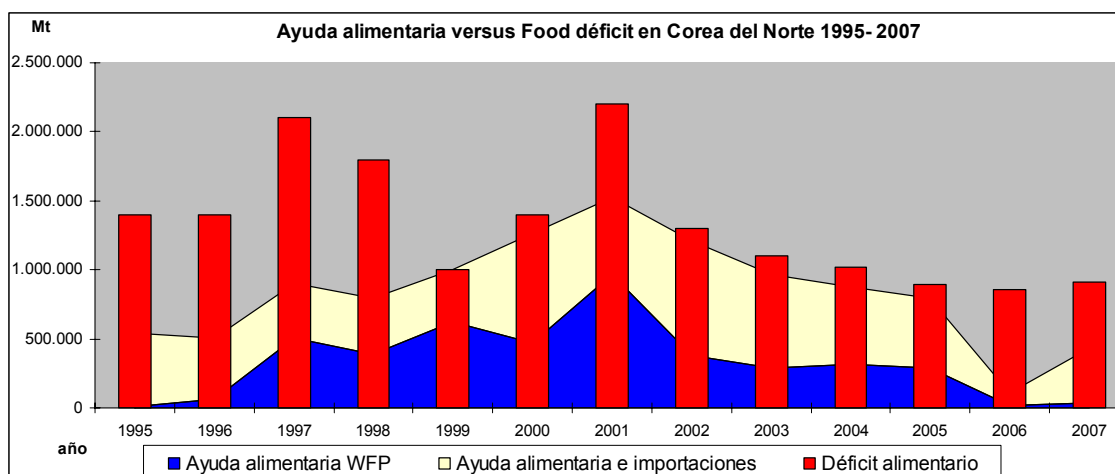


Fuente: Elaboración propia.

La ayuda alimentaria canalizada bajo distintas modalidades es clave para cubrir el déficit alimentario del país. En el año 2007, la situación de acceso a alimento de millones de personas en Corea del Norte era una preocupación debido a la drástica reducción en la importación de alimentos desde finales de 2005, traducida en un déficit no cubierto. La interrupción de las importaciones y donaciones de alimento se produjo como consecuencia de las sanciones de Naciones Unidas impuestas al país en respuesta a la prueba nuclear.

El gráfico a continuación refleja la proporción entre ayuda internacional, importaciones y déficit alimentario bruto (no cubierto) desde el año 1995.

Figura 7.2. Ayuda alimentaria versus Déficit alimentario 1995 – 2007 en Corea del Norte.



Fuente: Elaboración propia.

En el año 2006 el déficit no cubierto en el país fue el más alto desde el año 2001, y en el año 2007, pese a la donación de 400.000 toneladas métricas (tm) de cereales de Corea del Sur (bajo las condiciones de préstamo concesional), el déficit alimentario no cubierto se mantuvo en torno a las 450.000 tm. La acumulación de déficit alimentario hace que las potenciales¹²⁵ reservas nacionales de cereales sean mermadas, y que la disponibilidad de alimento a nivel nacional se reduzca. Los progresos en las conversaciones a seis bandas¹²⁶ en relación con el desarme nuclear generaron un clima positivo para las donaciones de alimento durante el año 2007, y el gobierno de Estados Unidos manifestó la intención de reasumir la donación de ayuda alimentaria a gran escala para Corea del Norte. Sin embargo, pese al anuncio, la donación no llegó a concretarse.

Reducción en las importaciones de cereal

En el año 2006 se produjo una drástica reducción en la llegada de cereales a Corea del Norte, situación que se mantuvo en el año 2007. La cantidad de cereales recibidos por el país en 2006 representan un 25 por ciento de la cantidad recibida en 2005. La cantidad

¹²⁵ No hay datos pero se asume que el gobierno central guarda stocks de alimento.

¹²⁶ Traducción de “Six-Party Talks”.

recibida en 2007 es superior a 2006, pero representa tan sólo el 40 por ciento de las importaciones de 2005.

Tabla 7.1 Importación de cereales de Corea del Norte 2005, 2006 y 2007.

Procedencia y año TM	2005	2006	2007	porcentaje 2007-2005	Porcentaje 2007/2006
China	441.065	207.250	254.051	58	123
WFP	292.855	16.476	35.863	12	218
Corea del Sur (bilateral)	500.000	89.000	400.000	80	449
Total	1.233.920	312.726	689.914	56	221

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos del Departamento de Aduanas de China y WFP.

Importación de cereales de China - La importación de cereales a precio subsidiado desde China aumentó en 2007 con respecto a 2006, pero las cantidades siguen siendo menores que en años anteriores.

Tabla 7.2. Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 en cifras totales.

Año / mt	Maíz	Arroz	Harina de trigo
2005	270.808	47.614	111.366
2006	39.216	38.479	129.555
2007	49.688	80.739	123.624

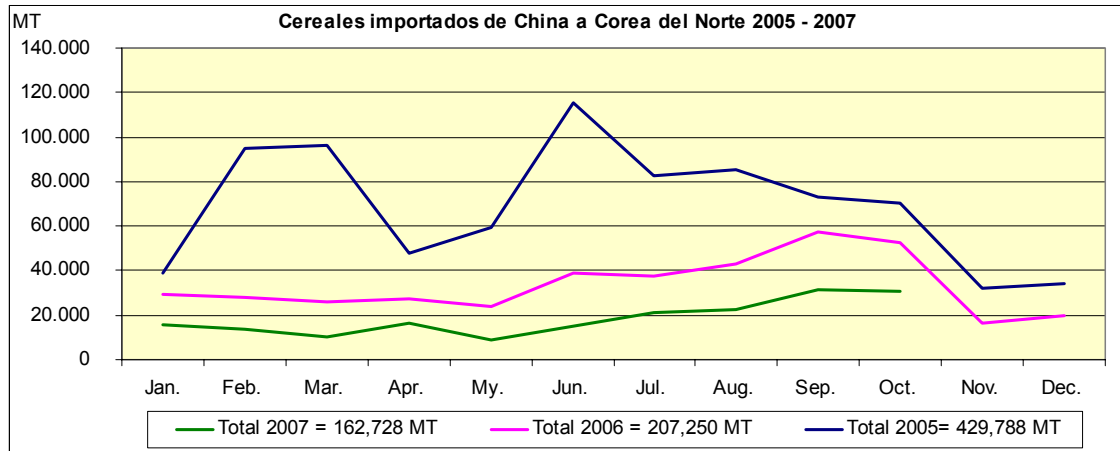
Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Aduanas de China.

Tabla 7.3. Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 en porcentajes.

Cereal	porcentaje 2007 - 2005	Porcentaje 2007 - 2006
Maíz	18	127
Arroz	170	210
Harina de trigo	111	95
total	59	123

Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Aduanas de China.

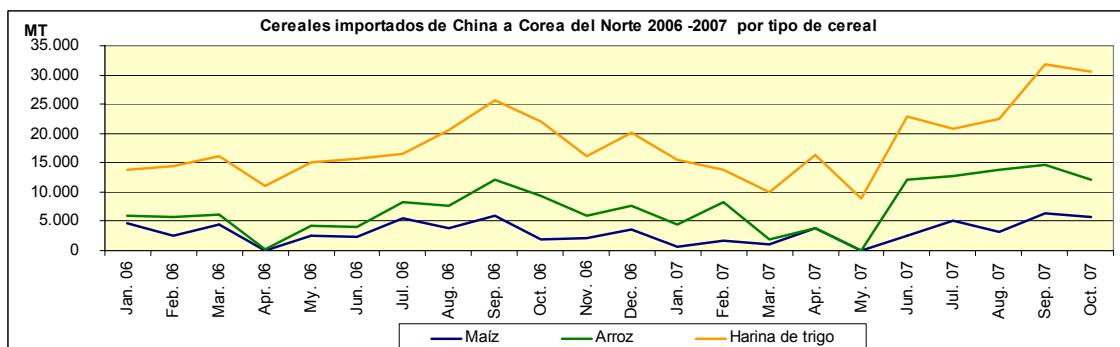
Figura 7.3 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007



Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Aduanas de China.

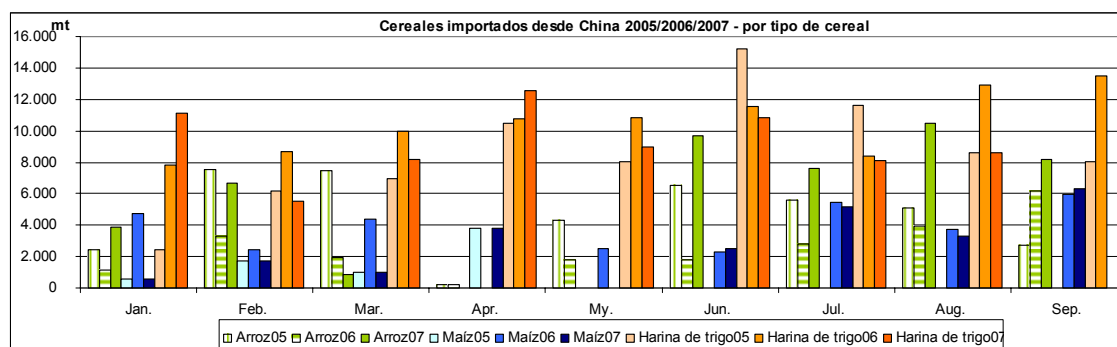
El cambio más significativo entre 2005 y 2007 es la reducción del volumen en las importaciones de maíz, y el incremento de las importaciones de harina de trigo. Una explicación podría ser que el gobierno de Corea del Norte importa harina de trigo de forma comercial mientras que importa maíz en términos concesionales. El gráfico a continuación muestra las variaciones.

Figura 7.4 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2006 y 2007



Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Aduanas de China.

Figura 7.5 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 por tipo de alimento.



Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Aduanas de China.

Producción agrícola en el año 2007

Deficiencias estructurales - La producción agrícola de alimentos básicos¹²⁷ de Corea del Norte procede de la cosecha principal de invierno y la cosecha de cultivos tempranos de primavera.

Tabla 7.4. Calendario agrícola de Corea del Norte

Cultivo	En	Fb	Mar	Ab	My	Jn	Jl	Ag	Sp	Oc	No	Dc
Arroz					s	s			c	c	c	
Maíz				s	s				c	c		
Patatas			s	s		c	C					
Trigo / cebada			s		c	c	C			s	s	

s = siembra, c = cosecha. Fuente: Elaboración propia.

El sector agrícola de Corea del Norte presenta una serie de problemas estructurales que tiene como consecuencia una baja producción agrícola. A continuación se reproduce un análisis de la situación, que está incluido en la última evaluación independiente de la

¹²⁷ Los alimentos básicos son aquellos que proporcionan macronutrientes a la mayor parte de la población.

situación del sector agrícola que el gobierno norcoreano permitió realizar a Naciones Unidas en el año 2004.

“...la situación de cambio de moneda precario no ha permitido las importaciones comerciales necesarias para los insumos a la agricultura como fertilizantes, pesticidas, plásticos, piezas de recambio para maquinaria, ruedas para tractores y camiones, combustible, etc. En años la producción doméstica de fertilizantes ha bajado hasta representar sólo el 10 por ciento de las necesidades, incrementando la dependencia en las donaciones de fertilizantes...La aplicación de abonos para incrementar la fertilidad de los suelos ácidos es limitada debido a la falta de medios de transporte y de combustible. La producción del cultivo principal, arroz, era en torno a 7 – 8 toneladas métricas por hectárea durante la década de los 80 pero ahora, es la mitad debido a la falta de insumos para la agricultura....para incrementar la producción de alimento en el país, toda la tierra agrícola disponible, incluyendo terrenos en pendientes altas en zonas montañosas son cultivadas. Sin embargo, el cultivo en terrenos marginales de alta pendiente ha llevado a incrementar la erosión del suelo y reducir la productividad de la tierra...un incremento en la productividad es desesperadamente necesario. El cultivo de rotación de trigo y cebada después del cultivo de arroz y maíz en suelos exhaustos no es sostenible y ha alcanzado su límite. La introducción de leguminosas en la rotación de cultivos es vital... la mecanización de las granjas quizás represente el mayor reto y el mayor potencial en Corea del Norte. No sólo el número de tractores es deficiente en torno a un 50 por ciento, sino que los disponibles no son operativos debido a la falta de piezas de repuesto, ruedas y combustible...”. Fuente: FAO/WFP (2004).

Desastres naturales

Además de los bajos niveles de producción, el sector agrícola es vulnerable a desastres naturales que afectan de forma cíclica a Corea del Norte. “...En los últimos diez años,

desastres naturales como sequías, inundaciones, tormentas, tifones e inviernos extremadamente fríos han afectado la agricultura con distinto grado de severidad, con el consecuente impacto negativo en la producción de comida...” (FAO/WFP, 2004).

Inundaciones en Agosto de 2007 y lluvias torrenciales causaron graves daños en el sector agrícola del país. El mayor impacto se produjo en las provincias del sur (Phyongan Norte y Sur, Hwanghae Norte y Sur) en la principal zona de producción de cereales del país, denominada el “Cereal Bowl”¹²⁸. Según datos del gobierno central, las inundaciones afectaron al 16 por ciento de la tierra destinada a la agricultura en el país.

Mientras el impacto de las inundaciones en la cosecha principal del año sólo puede ser determinado con los datos de cosecha que el gobierno publicará en 2008, durante las visitas realizadas a las zonas afectadas por el personal de WFP, las autoridades locales informaron que estimaban las pérdidas de cosecha entre un 20 y un 40 por ciento del total. Además, tras las inundaciones de Agosto, lluvias torrenciales golpearon Corea del Norte entre el 17 y el 20 de Septiembre. Mientras el gobierno del país no reportó daños, las lluvias podrían haber afectado también la principal cosecha de 2007 que ya se esperaba baja debido a las inundaciones de Agosto. Expertos internacionales¹²⁹ expresaron preocupación por los posibles daños en la producción agrícola debido a los siguientes factores:

- Los campos se inundaron, por lo que en algunas zonas hubo una “cosecha de emergencia” bajo la lluvia. Pequeños deslizamientos pudieron también haber “lavado” tierra agrícola;

¹²⁸ Traducción al español: Cuenco de cereales, el término indica que la región es la principal zona de producción de cereales del país.

¹²⁹ Reunidos el 21 de Septiembre de 2007 en el Grupo de Trabajo sobre Agricultura en Pyongyang.

- Los cultivos de soya plantados en los bordes de la carretera han sido afectados por las inundaciones, y parte del maíz que se estaba secando en las carreteras durante la semana puede haber sido “barrido” por las lluvias;
- Mientras los problemas de transporte del arroz cosechado son comunes en “años buenos”, las lluvias pueden haber incrementado los problemas en este aspecto;
- El crecimiento del repollo para el *Kimchi*¹³⁰ en Noviembre puede haber sido afectado.

Cultivos tempranos en 2007 - En comparación con el año anterior, los resultados de la cosecha de 2007 fue récord de producción, en particular en patatas, de acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Agricultura. Pero los cultivos tempranos sólo representan un 15 por ciento sobre la producción anual total, por lo que la buena cosecha no puede resolver el problema de las pérdidas en los cultivos de invierno.

Pérdidas de ganado - El gobierno informó en Octubre sobre pérdidas de ganado debido a las inundaciones de Agosto indicando que *“un número considerable de ganado (vacas, cerdos, conejos y cabras) se perdieron en las provincias de Phyongan Sur, Kangwon, Hwanghae Norte y Sur y Hamgyong”*. El informe del gobierno indicó que el ganado fue cubierto por el barro arrastrado por las lluvias, y por este motivo parte del ganado murió de *“gripe, neumonía y bronquitis, y por indigestión y diarrea crónica como consecuencia de haber comido pasto afectado por parásitos”*. Informes de WFP basados en investigaciones de campo indican que cuando los niños están enfermos son alimentados excepcionalmente con lo que el personal de las instituciones infantiles denominada “comida nutritiva” que consiste en sopa con huevo o carne. La ingestión de proteína animal es limitada a ocasiones especiales como enfermedades o celebraciones. Cualquier pérdida

¹³⁰ El Kimchi es un plato tradicional coreano que se prepara con repollo y rábano secos y en vinagreta. La preparación se realiza con la cosecha de Octubre – Noviembre y es la principal fuente de vitaminas y minerales de la población durante los meses de invierno, hasta la siguiente cosecha de vegetales en primavera.

en la ganadería reduce aún más las limitadas posibilidades de ingesta de proteína animal de la población en el país.

7.4.2 Acceso a los alimentos

Fuentes de alimento de los hogares - En grupos de discusión que WFP realizó con beneficiarios¹³¹ de la ayuda alimentaria en 2007, los entrevistados identificaron las siguientes fuentes y tipos de alimentos en los hogares:

- Centros de distribución públicos (PDC): arroz, maíz, soya, patatas y harina de trigo;
- Familiares de las zonas rurales: pescado, comida del bosque, algas, vegetales, miel, patatas, carne, ajo, judías y fruta;
- Producción en huerto privado: repollo, maíz, rábano, tomate, patata, judías, maíz, pimiento, berenjena, pepino, espinacas, calabaza y fruta;
- Cría de ganado: gallinas, perro, cerdo, pato, conejo, cabra, gansos y ovejas;
- Tienda gubernamental: aceite, salsa de soya, pasta de soya, yogurt y vinagre;
- Alimentos “del bosque”: perejil, setas, “hierba comestible” (*edible grass* en inglés) y raíces;
- Mercado: pescado, carne, vegetales y fruta;
- Pesca: pescado.

Los beneficiarios de WFP entrevistados por la organización, explicaron que en los periodos de falta de comida, especialmente desde el momento de la cosecha de invierno hasta la cosecha de primavera (*lean season* en inglés), o tras sufrir desastres naturales como las inundaciones de Agosto, los hogares utilizan distintas estrategias de

¹³¹ La población de Corea del Norte no puede expresar en público opiniones que contradigan al gobierno, por tanto no podían expresar que los PDCs no funcionan al nivel que el gobierno anunciaba durante el 2007.

supervivencia. Las estrategias de supervivencia que adoptan los hogares son las siguientes:

- Apoyo de los familiares que viven en las zonas rurales (*ri*);
- Apoyo de los vecinos;
- Cría de ganado en el hogar para alimentación y para intercambio por cereales;
- Producción en huertos particulares de vegetales y alimentos básicos como cereal y patatas;
- Reducción de las raciones de comida;
- Recolección de alimentos del bosque (*wild food* en inglés) como raíces y hierbas;
- Mezcla de arroz con vegetales en las raciones para “ahorrar” arroz;
- Compartir las raciones de comida en el hogar favoreciendo a algunos miembros.

Las distribuciones de comida

“...A nivel interno, la distribución de alimentos en Corea del Norte está determinada por la lealtad política, lo que significa que la hambruna y la falta de alimentos posterior ha sido un elemento de persecución...”. (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2004).

Pese a la ideología comunista del régimen político, la sociedad de Corea del Norte es desigual y existen clases sociales privilegiadas frente a otras que son marginadas. El régimen impone un control total del acceso de los individuos a los bienes y servicios básicos.

En la visita al orfanato de la provincia de South Hamyon en Agosto de 2007, la explicación de la directora del centro sobre la procedencia de los niños acogidos en la institución fue la siguiente: “aproximadamente el 50 por ciento de los niños son huérfanos o bien de ambos padres o bien de madres, el otro 50 por ciento es una combinación de niños que proceden de familias en los que la madre está enferma y no hay otros familiares que

puedan cuidar de forma adecuada del niño y niños que se han perdido”. Al preguntar dónde y cómo se pierden los niños, la respuesta recibida fue: “hay niños que se pierden en los trenes y otros que se pierden en los caminos rurales”. Al preguntar cuánto tiempo tardan los padres en reclamar los “niños perdidos” la respuesta fue: “unos seis meses”.

El régimen político controla la vida de los norcoreanos, el acceso a alimentos, educación, sistema de salud, vivienda o empleo está controlado por el Partido y el acceso depende de la clase social. La clase social está determinada en Corea del Norte por el grado de afiliación política. La población del país está dividida en tres clases: “leal”, “leal-intermedia” y “hostil” (que constituyen un tercio de la población), en base al registro realizado en 1947¹³². Además, las clases sociales principales se subdividen hasta un total de cincuenta subcategorías sociales. Los miembros de la familia permanecen en la categoría heredada y la transfieren a la siguiente generación (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2004).

A excepción de los trabajadores de las cooperativas agrarias que tienen acceso directo a los alimentos, la población depende de las distribuciones de alimentos básicos¹³³ que realiza el gobierno. Las raciones de alimentos son distribuidas a través de los Centros de distribución públicos (PDC) en forma de raciones calculadas por día y persona, que son asignadas según el puesto de trabajo, la edad, el grado de afiliación al partido y el lugar de residencia de las personas (la capital Pyongyang y las ciudades principales son prioritarias).

En la época de la hambruna, los PDCs sólo distribuían alimentos para el 6 por ciento de la población¹³⁴ (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2004). En el año 2007, pese a que el gobierno defendía que las distribuciones a través de los PDCs llegaban a

¹³² El partido realizó un análisis histórico de las familias y clasificó las familias según la afiliación política de las generaciones recientes en 1947.

¹³³ Los alimentos básicos de la dieta de los coreanos son cereales, arroz y maíz principalmente.

¹³⁴ Dato para 1997.

toda la población, la comunidad internacional tenía serias dudas sobre la veracidad de esta afirmación.

La valoración de WFP es que las distribuciones de los PDCs se situaban en el 2007 al mismo nivel de mínimos que estaban antes de que el gobierno anunciara el reestablecimiento del sistema en el 2006¹³⁵. Pese a que el gobierno asegura que la ración media distribuida para los dependientes de los PDCs es de 500 gramos por persona y día, datos de campo e informes indican que las raciones son menores e inconstantes.

En 2007 las inundaciones causaron la interrupción de las distribuciones a través de los PDCs. El gobierno de Corea del Norte solicitó a WFP ayuda de emergencia para apoyar a los PDCs después de las inundaciones, por un periodo corto, hasta que los *counties*¹³⁶ recibieran los cereales de la cosecha a finales de Octubre – Noviembre. Los cortes en las distribuciones tienen un efecto directo en los grupos más vulnerables que dependen en los PDCs como principal fuente de alimentos básicos. *“El gobierno de Corea del Norte impone a los norcoreanos medidas que impiden el libre acceso a alimentos. Un ejemplo es que el gobierno controla los desplazamientos de las personas, por lo que la población no puede desplazarse libremente en busca de comida”* (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006). Otro ejemplo es la prohibición de la comercialización de cereales impuesta en 2005 que impide el acceso a alimentos básicos a través de mercado. El control del gobierno sobre la población y el acceso a los alimentos, hace que haya dudas sobre el destino de la ayuda alimentaria.

“...Corea del Norte siguió siendo gran receptor de ayuda en forma de alimentos desde la hambruna de los 90... Pero el gobierno impone restricciones importantes en cuanto a la distribución y seguimiento de la ayuda a las agencias que operan en el país...La falta de

¹³⁵ En Enero de 2006.

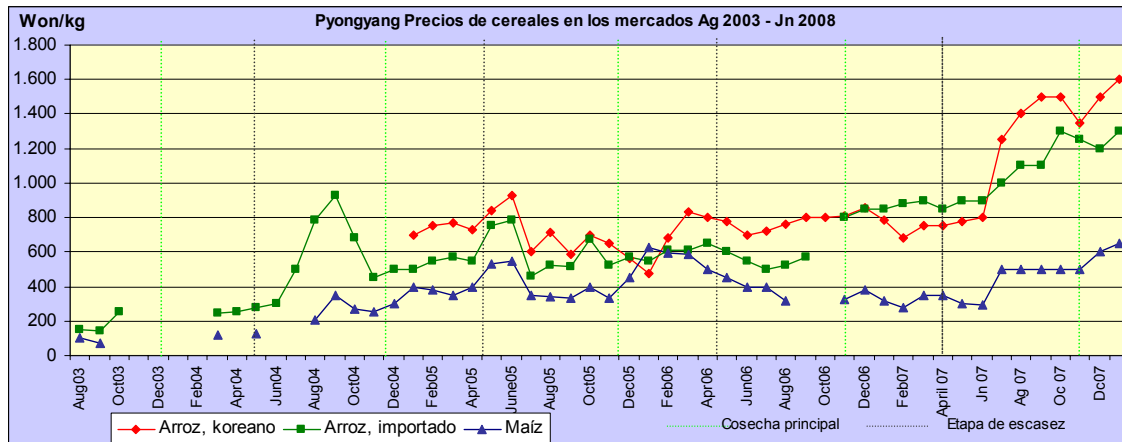
¹³⁶ Unidad administrativa equivalente al municipio.

transparencia y de monitoreo efectivo ha llevado a muchos a la conclusión de que la ayuda no llega a los más necesitados. En cambio, la ayuda es entregada a los mismos privilegiados que el partido favorece a través de los PDCs, incluyendo los militares, los oficiales del partido y los leales al partido...”. (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006).

Precios de los cereales - Durante el año 2007 los precios de los cereales tuvieron un incremento gradual y después de las inundaciones de Agosto los precios tuvieron un incremento significativo, en particular el precio del arroz. En Pyongyang entre Julio y Septiembre, el precio del arroz coreano experimentó un incremento del 55 por ciento (de 900 a 1.400 won), el precio del arroz importado experimentó un incremento del 44 por ciento (de 900 a 1.300 won) y el precio del maíz un crecimiento del 25 por ciento (de 400 a 500 won).

El maíz es el alimento básico de los grupos de población más pobres. La relativa estabilidad del precio del maíz en primavera de 2007 fue positiva para los grupos más pobres, el incremento después de las inundaciones supone una amenaza para su seguridad alimentaria. La estabilidad en el precio del maíz podría estar causada por los esfuerzos del gobierno de mantener precios bajos en Pyongyang o porque la disponibilidad de maíz sea mayor por las importaciones de China. El maíz es el cereal menos apreciado por los coreanos del norte y es considerado “comida de pobres”. El gráfico a continuación muestra la evolución en los precios de los cereales en Pyongyang desde el año 2003 hasta 2007.

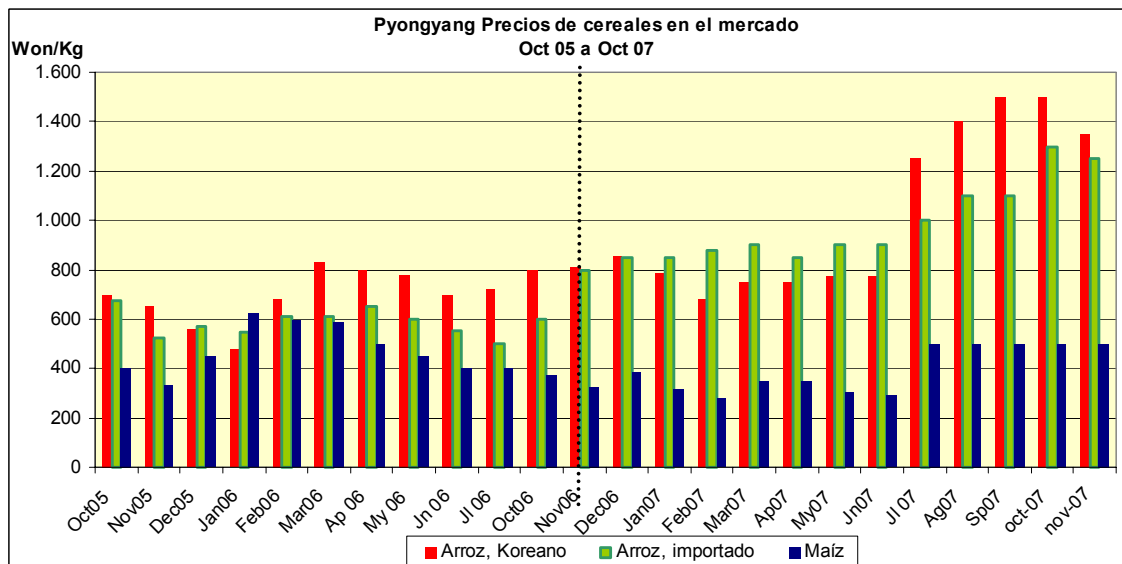
Figura 7.6 Evolución de los precios del cereal en Pyongyang 2003 – 2007¹³⁷



Fuente: Elaboración propia.

Desde Octubre de 2005¹³⁸ hasta las inundaciones de Agosto, los precios de los cereales experimentaron un incremento gradual sin picos significativos, desde las inundaciones el incremento de precios fue más acelerado. El gráfico a continuación compara los precios de cereales para el periodo de Octubre de 2005 a Noviembre de 2007.

Figura 7.7 Evolución de precio de cereales en Pyongyang Octubre 2005 a Octubre 2007



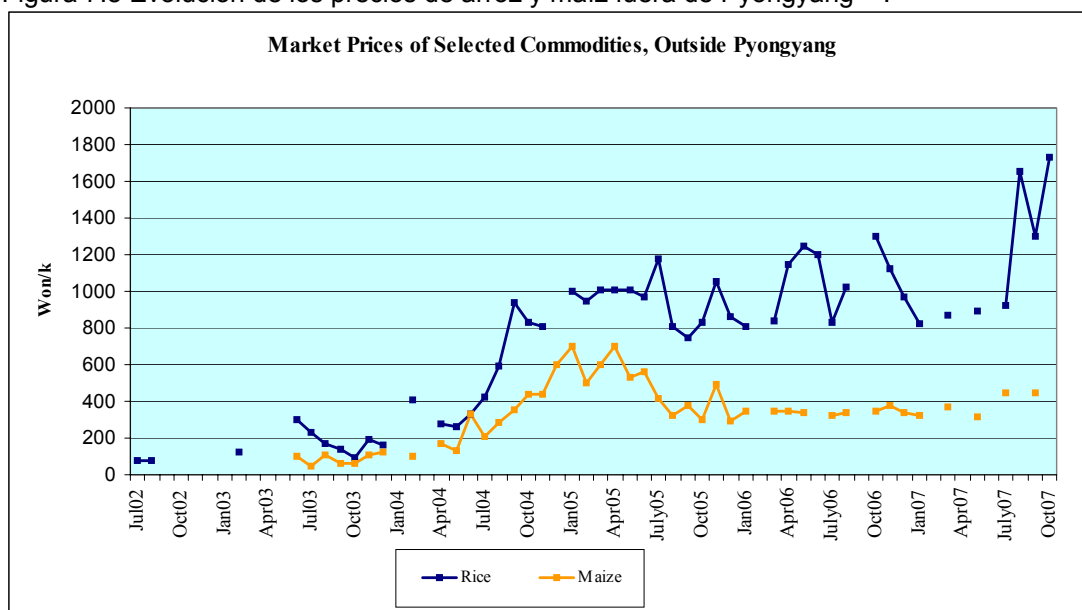
Fuente: Elaboración propia.

¹³⁷ La evolución en los precios está vinculada al valor de cambio del Won con la moneda extranjera, que está afectado por la inflación. El gráfico de precios en Won, aunque no refleja el “precio real” al no considerar la devaluación de la moneda, indica la tendencia de incremento de precios.

¹³⁸ Fecha de la imposición de sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a Corea del Norte.

Los cereales fuera de Pyongyang muestran la misma tendencia de incremento significativo tras las inundaciones de Agosto. La media de los precios de arroz y maíz se muestran en el grafico a continuación.

Figura 7.8 Evolución de los precios de arroz y maíz fuera de Pyongyang¹³⁹.



Fuente: Elaboración propia.

Inmediatamente después de las inundaciones, el precio del arroz coreano aumentó hasta 1.900 won en algunas zonas. Información de precios fuera de Pyongyang sugiere que los precios de los cereales han experimentado un incremento menor en los *counties* que han recibido el arroz donado por Corea del Sur.

Precios de comida - El acceso a alimentos a través del mercado en Corea del Norte se encuentra sujeto a importantes fluctuaciones de precios y restricciones. Huevos y patatas por ejemplo, principal fuente de energía después de los cereales en la dieta de los coreanos del Norte, sólo podían encontrarse de forma clandestina en los mercados de Pyongyang durante unos meses tras las inundaciones de Agosto. La dieta básica de las

¹³⁹ Traducción de la leyenda: Rice – arroz; Maize – maíz.

clases sociales altas en Corea del Norte es arroz con vegetales, y de las clases sociales más bajas maíz con vegetales; la dieta es pobre e insuficiente en términos de ingesta calórica. El incremento de los precios de alimentos lleva a una reducción en la variedad de la dieta ya pobre de la población. En 2007, durante la “*Kimjang* season” (mediados de Octubre a Noviembre) cuando el kimchi de invierno es preparado, el precio del repollo coreano y el repollo chino aumentó ante las noticias de la mala cosecha por las inundaciones de verano. El kimchi es la principal fuente de vitaminas y minerales de los coreanos del Norte durante los meses de invierno, un descenso en la cantidad disponible en los hogares habría afectado de forma directa el estado nutricional de los más vulnerables.

Prohibiciones al comercio privado - Durante 2007 se observaron pequeños mercados de comida que operan de noche en Pyongyang y de forma cada vez más frecuente se observaron mujeres vendiendo comida en las calles en el centro de las zonas urbanas (*ub*) de las ciudades principales o en carreteras cerca de los núcleos urbanos. El gobierno de Corea del Norte está tomando medidas para limitar el comercio privado en general y el comercio privado en particular. Información publicada en distintos medios indica que el desde el 1 de Octubre de 2007 el gobierno prohibió que las mujeres menores de 40 años participen en actividades comerciales. Las mismas fuentes indican que la razón detrás de la medida es evitar que las mujeres se abstengan de acudir a los centros de trabajo oficiales y de participar en actividades oficiales (sesiones de educación popular o trabajos colectivos “voluntarios”).

Informes indican que en un intento para parar el comercio a pequeña escala las autoridades confiscan mercancías como cosméticos, bolsos, cigarrillos y medicinas de los comerciantes que realizan contrabando ilegal desde China. Otra medida impuesta por las autoridades de Corea del Norte para frenar el crecimiento de los mercados privados en 2007 es reducir el acceso a las motocicletas, que es el medio de transporte principal para

pequeñas mercancías. Las autoridades sólo conceden licencias para motocicletas hechas en Corea del Norte (Bugang), que tienen un precio de 1.500 dólares americanos, mientras las motocicletas hechas en China tienen un precio de 600 dólares americanos.

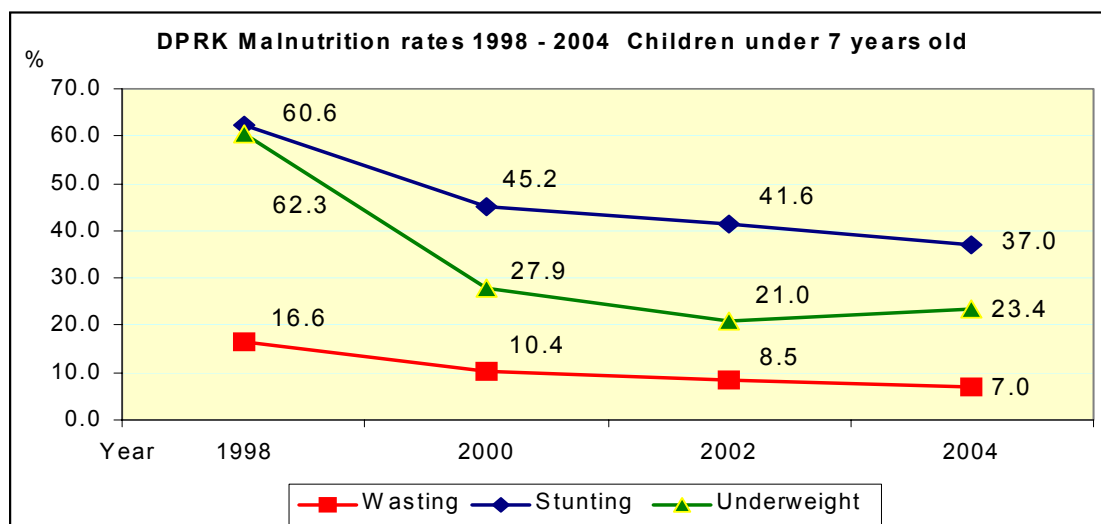
7.4.3 Niveles de malnutrición

Diversidad en la dieta - WFP realizó en el 2007 un estudio basado en el registro de los alimentos ingeridos en las “últimas 24 horas” como parte de un ejercicio con grupos focales. Los resultados del ejercicio muestran una dieta pobre en proteínas, minerales, vitaminas y grasas. Resultados de estudios anteriores indican que los resultados del ejercicio se pueden extrapolar para explicar la dieta general de los coreanos del Norte. El ejercicio reveló lo siguiente:

- 90 por ciento de los beneficiarios comieron sólo cereales o patata con vegetales y pequeñas cantidades de aceite el día anterior. Esta combinación es la dieta básica para la población de Corea del Norte, y es insuficiente y desequilibrada desde el punto de vista nutricional;
- 1 por ciento de los beneficiarios comieron carne o pescado el día anterior “porque era una ocasión especial” como un cumpleaños o la celebración del “día de la igualdad de género”;
- 3 por ciento de los beneficiarios comieron huevos;
- 3 por ciento de los beneficiarios comieron fruta, la mayoría eran mujeres embarazadas o lactantes;
- 3 por ciento de los beneficiarios comieron legumbres el día anterior;
- La mayoría de las mujeres embarazadas y lactantes comieron algas que habían recibido como regalo de familiares durante periodo de embarazo debido a su valor nutritivo.

Indicadores nutricionales - El gobierno de Corea del Norte, junto con WFP y UNICEF ha realizado tres diagnósticos nutricionales en la última década. Aunque los diagnósticos nutricionales no pueden compararse con encuestas de nutrición nacionales previas, ya que están realizados con distintas muestras de población y representan distintos universos muestrales, al tratarse de grandes encuestas que representan la mayor parte de la población, pueden ser considerados para observar la evolución de la desnutrición en el tiempo. El gráfico a continuación muestra la evolución de las tasas de malnutrición infantil en el país.

Figura 7.9 Malnutrición en Corea del Norte 1998 – 2004¹⁴⁰.



Fuente de datos: Encuesta Nutricional 1998: UNICEF, PMA, EU, Gobierno de Corea del Norte; Diagnóstico nutricional 2002: UNICEF, WFP, DPRK Gobierno de Corea del Norte; Diagnóstico nutricional 2004: UNICEF, WFP, Gobierno de Corea del Norte.

Los niveles de malnutrición infantil en Corea del Norte bajaron entre 2002 y 2004, el descenso fue atribuido principalmente a la ayuda humanitaria concedida por la comunidad internacional y por el incremento en la producción domestica de alimento. La tabla a continuación resume los últimos datos disponibles de los indicadores nutricionales

¹⁴⁰ Traducción de la leyenda: wasting – desnutrición crónica, stunting – desnutrición aguda, underweight – desnutrición global.

básicos.

Tabla 7.5 Desnutrición infantil en Corea del Norte.

Bajo peso de niños entre 0 y 6 años	23 por ciento
Desnutrición aguda de niños entre los 0 y 6 años	37 por ciento
Desnutrición crónica de niños entre los 0 y 6 años	7 por ciento
Niños menores de 2 años con diarrea	18,9 por ciento
Anemia maternal	34,7 por ciento

Fuente: Diagnóstico nutricional 2004. UNICEF, WFP y gobierno de Corea del Norte.

Los resultados del último diagnóstico nutricional independiente (2004) indicaban la necesidad de una asistencia alimentaria sostenida e integrada para continuar con los avances ganados en especial para madres y niños.

7.5 Vulnerabilidad territorial de naturaleza política y diagnósticos de situación

Un rasgo claro de la vulnerabilidad territorial de naturaleza política en Corea del Norte es que el gobierno, tras depender el país de alimentos del exterior para alimentar a su población durante más de una década, niega sistemáticamente la necesidad de ayuda internacional. ¿Hay hambre en Corea del Norte? ¿Cuál es la situación de seguridad alimentaria del país? En el apartado anterior se intentaba responder a las preguntas a través de la elaboración de un perfil de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los norcoreanos. La elaboración del perfil fue un trabajo arduo debido a las limitaciones que impone el gobierno de Corea del Norte a la realización de diagnósticos de situación, que es otro de los rasgos de la vulnerabilidad política.

En general, el gobierno de Corea del Norte permite la presencia en el país de un número mínimo de organizaciones multilaterales y ONGs que son sometidas a una agenda de desinformación y control para limitar su capacidad de trabajo y análisis. A las dificultades que el gobierno norcoreano impone que dificultan la labor de análisis para la elaboración de diagnósticos de necesidades, se unen los intereses políticos de los donantes y agentes de desarrollo (organismos multilaterales, bilaterales y ONGs) que se entrecruzan y sobreponen en la identificación de necesidades que determina la necesidad de ayuda exterior. Los intereses políticos de la comunidad internacional se traducen en distintos diagnósticos de situación, lo que constituye otro de los rasgos de la naturaleza política de la vulnerabilidad territorial.

7.5.1 Dificultades impuestas por el gobierno de Corea del Norte para la realización de diagnósticos de necesidades

Autosuficiencia versus negación de necesidad de ayuda - El gobierno de Corea del Norte mantiene una posición de negación sistemática de necesidad de ayuda del exterior, porque es contraria a la ideología comunista de la autosuficiencia nacional (*juche*) en la que se basa el régimen dictatorial. La negación de la necesidad de la ayuda alimentaria y de los problemas naturales que son consecuencia de la falta de alimentos, hace aún más difícil la elaboración de diagnósticos de necesidades. La negación de la necesidad de ayuda exterior llevó al gobierno a declarar a finales de 2005 que la ayuda humanitaria en general y de alimentos en particular no era necesaria. *“El gobierno hizo público que había re-activado la distribución de alimentos a través de los PDCs dando cobertura a todo el país¹⁴¹, y casi expulsó a todas las agencias humanitarias en el país”* (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2004). El gobierno declaró que la ayuda alimentaria no era necesaria, y WFP permaneció en el país con un programa reducido sólo tras largas negociaciones. Además de negar la necesidad de alimentos, el régimen impide que la

¹⁴¹ Al mismo tiempo el gobierno prohibía la comercialización de cereales.

población pueda recibir formación en nutrición. Las organizaciones humanitarias que trabajan en el país tienen prohibida la difusión de material didáctico o la muestra de fotografías que reflejen los efectos de la malnutrición. Además, el personal del gobierno que trabaja en las instituciones de salud niega la realidad de la falta de alimentos y la desnutrición en la población.

En la visita a la Unidad Pediátrica de un Hospital Provincial (31 de enero de 2007), la respuesta del doctor Jefe de la Unidad de pediatría (con 15 años de servicio médico) a la pregunta: “¿cuáles son las causas de la desnutrición de los niños internados en el hospital?”, fue: “la diarrea es la causa, no es la falta de comida en los hogares, sino los problemas de algunos niños para digerir los alimentos que se convierten en diarreas, y éstas generan la desnutrición”.

Dificultades operativas - Todas las agencias humanitarias en el país encuentran restricciones a sus modus operandi que son únicas en el contexto de la cooperación internacional¹⁴². Las dificultades operativas impuestas por el gobierno dificultan la obtención de información sobre la situación de la población. WFP ha mantenido un programa de distribución de alimentos masivo en Corea del Norte desde la década de los 90. Al igual que el resto de las organizaciones que operan en el país, WFP afronta una serie de limitaciones operativas que son conocidas por los donantes de la ayuda. Entre las restricciones operativas impuestas a WFP durante 2007 por el gobierno de Corea del Norte se encuentran las siguientes:

- Los *counties*¹⁴³ del país donde no se desarrolla el programa son inaccesibles para el personal del programa;

¹⁴² Ante las restricciones impuestas por el gobierno muchas ONGs optaron por dejar el país tras la hambruna de los 90, mientras otras agencias multilaterales y ONGs no pueden obtener permiso para acceder al país.

¹⁴³ Unidad administrativa por debajo de la Provincia.

- Las distribuciones de comida del programa regular no pueden ser presencias por el personal de WFP;
- Las distribuciones de comida son realizadas a través de instituciones gubernamentales;
- El gobierno prohíbe la contratación de personal internacional con conocimientos de coreano;
- Todos los desplazamientos fuera de la capital para el personal internacional deben estar autorizados;
- Todos los desplazamientos y actividades del personal internacional son vigiladas por el Cuerpo de Seguridad Nacional (NCC) ;
- Todas las conversaciones entre los trabajadores internacionales y el personal del gobierno tanto central como local son a través de los “traductores” de NCC que el gobierno asigna a la organización;
- El personal internacional no puede visitar el 95 por ciento del territorio a no ser por motivos laborales y con el personal de NCC.

Secretismo - Corea del Norte y secretismo son sinónimos, no existe libre acceso de extranjeros al país, y el régimen dictatorial mantiene a sus habitantes aislados del exterior. Las comunicaciones con el exterior a través de viajes, acceso a internet o línea de teléfono están limitadas en el país a la élite dirigente. Una reducida comunidad de personal internacional está autorizada a trabajar en el país pero la comunicación entre norcoreanos y personal expatriado en el país es controlada y censada, y los extranjeros son sometidos a una vigilancia de 24 horas por parte de NCC. Para el personal extranjero que trabaja en Corea del Norte está prohibida la introducción en el país de teléfonos móviles porque éstos son utilizados en la clandestinidad para establecer comunicación con los familiares exiliados y para organizar nuevas salidas. El secretismo de Corea del Norte hace que la elaboración de diagnósticos de situación sea tarea difícil. Además, la falta de conocimiento de la realidad de los trabajadores internacionales en el país y la

falta de datos hace que los diagnósticos de necesidades sean objeto de debate y controversia constante.

“...En Corea del Norte es un dogma de fé mantener a los extranjeros adivinando lo que sucede en el país... la falta de transparencia fuerza a los observadores extranjeros a llegar a conclusiones basadas en pocas evidencias...” (Hawk, David ,2003).

Desinformación

El gobierno norcoreano desempeña un papel importante en el juego político de intereses, datos y ayuda internacional. En Abril de 2007 la viceministra de Agricultura comunicaba al Director Regional para Asia y Pacífico de WFP su preocupación por el déficit de 1 millón de toneladas métricas de alimento que el país afrontaba durante 2007 (dato que coincidía con la estimación del déficit de la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO). WFP dio una rueda de prensa mundial en Pekín en la que exponía la confirmación del déficit alimentario por parte del gobierno de Corea del Norte. Una semana más tarde, una comisión con representantes de la Agencia de la Unión Europea para la ayuda internacional al desarrollo (EUROAID) y de la Agencia de ayuda humanitaria de la Unión Europea (ECHO) para Asia se reunieron con la viceministra de Agricultura. La viceministra les comunicó que la última cosecha de cereales (cosecha principal del año) había sido buena, y que el país se encontraba en una buena situación en materia de alimentos¹⁴⁴ para 2007.

Podría interpretarse que el gobierno de Corea del Norte tenía intereses distintos al enfocar la cuestión del déficit alimentario desde distintos ángulos. Otro ejemplo de desinformación por parte del gobierno norcoreano a las agencias internacionales es la entrega de datos sin un respaldo metodológico que garantice la calidad de los estudios

¹⁴⁴ La información de ambas reuniones fue puesta en común en reuniones Interagenciales regulares en Pyongyang.

realizados. En 2007 el gobierno entregó a WFP y UNICEF los resultados de un diagnóstico nutricional realizado en 2006. WFP y UNICEF solicitaron al gobierno el informe de diagnóstico y clarificación en la metodología, al no recibir respuesta, las agencias optaron por no emplear los datos en sus análisis.

7.5.2 ¿Agendas políticas y diagnósticos de situación?

La política vinculada a la ayuda internacional en Corea del Norte puede ocasionar que distintas agendas políticas resulten en distintos diagnósticos de situación. ¿Cuál es la situación de seguridad alimentaria de Corea del Norte en el año 2007? Además del diagnóstico presentado en el apartado anterior, para el 2007 existían otros diagnósticos sobre la situación. A continuación se realiza una presentación de distintos diagnósticos de la situación de seguridad alimentaria de Corea del Norte (año 2007 o más próximo a 2007) de los principales organismos internacionales y analistas reconocidos como expertos en el país. Los diagnósticos presentan interpretaciones de la realidad distintas y sugieren agendas políticas distintas.

Instituto de economía Rural de Corea - El Instituto de economía Rural presentaba una imagen muy preocupante de la situación de seguridad alimentaria en Corea del Norte en 2007.

“...si las inundaciones y el mal tiempo agravan la escasez de alimentos crónica, Corea del Norte puede enfrentar hambrunas el año próximo... inundaciones, tormentas seguidos de plagas han privado a la nación de al menos 10 por ciento de su cosecha principal este año... Corea del Norte puede enfrentar escasez de alimentos sería el próximo año, necesitando gran cantidad de ayuda externa, puede que veamos algo como en la hambruna de 1995 - 98...”. *Palabras del director del Instituto de economía Rural de Corea* publicado en el periódico Joongang Ilbo el 18 de Octubre de 2007.

Ex Embajador ante WFP y FAO de Estados Unidos Tony Hall - En Mayo de 2007 el ex congresista y ex Embajador ante WFP y FAO de Estados Unidos, Tony Hall, tras una visita a Corea del Norte hizo pública su preocupación por la situación de déficit alimentario agudo en Corea del Norte. El embajador expresó con las siguientes palabras su opinión sobre la situación del país: *“es claro que la situación de seguridad alimentaria de Corea del Norte permanece muy frágil”*. El ex congresista alertó que la política entre Corea del Norte y los países donantes de comida están amenazando el bienestar de los coreanos, y podría contribuir a una crisis humanitaria.

Comité de Derechos Humanos para Corea del Norte de Estados Unidos - El Comité de Derechos Humanos de Estados Unidos para Corea del Norte también emitía un diagnóstico preocupante sobre la situación de fragilidad en relación a la seguridad alimentaria.

“...Incluso cuando la hambruna se ha convertido en una crisis de alimentos permanente que todavía asola Corea del Norte hoy, la población está todavía tan débil por la malnutrición que enfermedades menores como grupo pueden ser mortales para muchos...Un ejemplo claro del impacto de la malnutrición es que en 2003 el Ejército (Korean People's Army (KPA)) redujo la altura mínima para los reclutas de 150 cm. de alto a 125 cm. de alto...” (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006).

Los académicos Stephan Haggard y Marcus Noland - Stephan Haggard y Marcus Noland son expertos en Corea del Norte reconocidos a nivel internacional como críticos del uso político de la ayuda alimentaria para Corea del Norte. En relación a la situación de seguridad alimentaria en torno al año 2007, los académicos señalan *“... con la recurrencia de déficit alimentarios más serios, incluso las condiciones de la hambruna no pueden descartarse...”*.

En la edición del último informe del Comité de Estados Unidos para los derechos humanos en Corea del Norte (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, editado por Stephan Haggard y Marcus Noland, 2006), los analistas presentan un diagnóstico de la situación basado en una encuesta de norcoreanos¹⁴⁵ refugiados en China¹⁴⁶ a finales de 2004 y 2005.

“... Todo el mundo en Corea del Norte, a excepción de los agricultores de cooperativas agrarias, depende históricamente del sistema de distribución público (PDS) para las raciones de alimentos básicos. El PDS en Corea del Norte es un sistema a partir del cual raciones de alimento son subsidiadas en base a un sistema de gramos por persona y día, de acuerdo con la ocupación. El sistema nunca ha cubierto a los agricultores de las cooperativas agrarias, que dependen de su producción propia. El acceso a los alimentos del estado, incluida la producción agrícola doméstica, las importaciones y la ayuda, están definidos por el estatus, con prioridad para los oficiales del gobierno y el partido, unidades militares importantes, y poblaciones urbanas, en particular los residentes de la capital Pyongyang. Antes de la hambruna, el PDS informaba entregar 700 gramos por persona y día a más del sesenta por ciento de la población. Pero la hambruna tuvo como consecuencia que el sistema colapsara y el PDS pasó a cubrir tan sólo el 6 por ciento de la población en 1997...

...El sistema empezó a colapsar en los 90, y la población tuvo que recurrir a la recogida de hierba y acceso a alimentos a través de los mercados. Las estrategias de supervivencia también incluyen ganado, huertos, y colecta de alimentos del bosque (wild foods), frutos y algas. En 2003, tensiones políticas con los donantes clave y cansancio en general de los donantes amenazaron la llegada de alimentos y energía en forma de ayuda. El mercado negro continuó creciendo tras un incremento de los precios y salarios

¹⁴⁵ Para un total de 1.346 norcoreanos.

¹⁴⁶ Las encuestas fueron realizadas a finales de 2004 y 2005. El estudio fue publicado en 2006, del texto se desprende que el diagnóstico es aplicable a la realidad de 2007.

oficiales en el verano de 2002, dejando algunos grupos vulnerables, como los ancianos y los desempleados, menos capaces de comprar bienes. El régimen relajó las restricciones a las actividades de comercio de los agricultores en el verano de 2003, lo que llevó a una expansión de los mercados... Los resultados de la encuesta indican que el 34 por ciento de la muestra dependía principalmente de sus esfuerzos individuales (18 por ciento) y otros canales (16 por ciento) para alimentos, lo que corresponde casi a una proporción de agricultores de la encuesta. La encuesta sugiere que sólo el 5 por ciento de los no agricultores obtiene los alimentos a través del PDS, mientras el 95 por ciento lo obtienen a través del mercado...

...Los resultados son consistentes con los resultados de una encuesta previa en la que sólo el 2 por ciento de los refugiados entrevistados informaron que las raciones del gobierno eran su fuente de alimento principal... Para llegar a conclusiones sobre la situación general del país a partir de las respuestas de los refugiados, la sobre representación de entrevistados de las provincias del norte puede afectar los resultados. Es aceptado de forma generalizada que el derrumbe del PDS se produjo antes y fue más general en estas provincias... Los resultados son determinantes: la economía de alimentos (food economy) de Corea del Norte se basa cada vez más en el mercado... Los entrevistados expresaron que, aunque haya habido mejoras tras la hambruna, la situación en el país no está todavía en buenas condiciones... Corea del Norte ha sido uno de los principales receptores de ayuda alimentaria en el mundo durante unos años. Al entrevistar a los refugiados sobre la ayuda alimentaria, sin embargo, sólo el 57 por ciento de los entrevistados tenían conocimiento de la ayuda alimentaria. Después de una década de ayuda humanitaria masiva que llegó a tener como cobertura un tercio de la población total del país, más del 40 por ciento de los refugiados desconocían el hecho de la llegada de ayuda humanitaria entregada al país... Sólo el 3 por ciento de los refugiados que expresaron conocimiento de los programas humanitarios reconocieron haber recibido ayuda humanitaria... Hay distintas explicaciones posibles sobre la falta de conocimiento

de la ayuda internacional: puede ser que parte de la ayuda fuera distribuida a través del PDS y los refugiados la recibieran sin saber que era ayuda internacional. Esta explicación es la más lógica. También es posible que la ayuda fuera desviada al mercado y que los entrevistados la compraran. En este caso no sabrían la fuente, o si la conocían, no la considerarían ayuda ya que estaban pagando por ella. También es posible que no recibieran ninguna ayuda, que podría haber sido canalizada a través de PDS y otros canales institucionales como hospitales y orfanatos...La sobre representación de las provincias del norte puede ser de nuevo el factor que explique los resultados; sabemos que estas regiones fueron discriminadas de los esfuerzos de alivio...Cuando se preguntó a los entrevistados quién creían que había recibido ayuda alimentaria, 94 por ciento de los entrevistados opinó que el ejército y 28 por ciento opinó que los oficiales del gobierno, menos del 3 por ciento respondió que fuera para ciudadanos civiles comunes u otros... la recurrencia de déficit alimentarios más serios, incluso las condiciones de la hambruna no puede descartarse.... (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, edited by Stephan Haggard and Marcus Noland, 2006)

Agencia de ayuda humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) - El diagnóstico de necesidades realizado por ECHO a finales de 2006 indica que la situación de seguridad alimentaria de Corea del Norte ha mejorado en los últimos años debido a la llegada de alimentos canalizados como importaciones y ayuda internacional y debido a la mejora en la producción agrícola. El diagnóstico de ECHO plantea una división de opiniones entre los expertos internacionales que trabajan en Corea del Norte sobre la necesidad de alimentos del país. ECHO tomó la decisión de cerrar su oficina en Pyongyang tras la evaluación de necesidades reflejada en el informe que se reproduce a continuación.

“...Aunque la información sobre seguridad alimentaria en Corea del Norte es muy limitada, no hay indicadores concretos en este momento que sugieran un empeoramiento repentino de la situación y una repetición de las condiciones de la hambruna. La falta de

voluntad del gobierno de Corea del Norte de colaborar y compartir información con la comunidad internacional en diagnósticos de cosechas, distribución de comida, etc. es una fuente de preocupación importante que deja espacio para especulación y provocación política...La dependencia de donaciones externas e importaciones concesionales de insumos para la agricultura y comida principalmente de China y Corea del Sur conlleva un riesgo substancial para la seguridad alimentaria convirtiéndose en objetivo de cuestiones políticas con un impacto en las condiciones de vida de gran parte de la población. La posible suspensión de comida y fertilizantes en forma de ayuda de Corea del Sur conlleva este riesgo. Es por tanto importante desde una perspectiva humanitaria clarificar y llegar a un entendimiento común de la evolución y dinámicas de la situación de seguridad alimentaria actual...La mayoría de los expertos internacionales que trabajan en Corea del Norte, entre los que se encuentra un grupo de especialistas en seguridad alimentaria (EC, GAA, SDC, FAO¹⁴⁷) han llegado a la conclusión de que la seguridad alimentaria en Corea del Norte ha mejorado en términos de producción de alimentos como resultado de la tendencia positiva desde los últimos diez años. El incremento de ayuda alimentaria de China y Corea del Sur, así como las importaciones comerciales ha substituido la ayuda que en el pasado las agencias humanitarias han entregado, contribuyendo a la recuperación parcial de la economía y la degradación social. El resultado de la misión extensiva de ECHO en el país en Junio confirman esto. Las consecuencias lógicas de esta tendencia indican que el déficit estructural de alimentos debería haberse reducido al mismo tiempo, así como la dependencia de ayuda internacional...

...Este escenario, que también tiene en consideración la posición del gobierno de Corea del Norte, y el impacto de las reformas económicas introducidas en 2003, llevan a la conclusión de que aunque el país todavía enfrenta una falta de alimentos, la naturaleza del déficit requiere un programa más orientado al desarrollo, acompañado de una reducción de los programas de ayuda alimentaria que deben substituirse por programas

¹⁴⁷ FAO – Agencia de la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas, EC – Comisión Europea, GAA – Cooperación alemana, SDC – Cooperación Suiza.

de desarrollo... En contra de esta tendencia tenemos a WFP y otras agencias de Naciones Unidas que han empezado a diseminar recientemente información alarmante sobre un deterioro en la situación humanitaria a pesar de que hasta ahora no se han presentado evidencias del deterioro. Debido a su presencia muy limitada en el terreno y la casi falta de acceso a datos medibles y estudios (el último estudio CFSAM¹⁴⁸ fue realizado en 2004), todavía basan sus asunciones y comunicados públicos en el déficit de alimentos estimado a nivel nacional en torno a 1 millón de toneladas métricas, dato obtenido con el estudio de CSAM 2004... Fuente: Seguridad alimentaria en Corea de Norte. Informe interno de ECHO Octubre de 2006.

Bibliografía

Acción Contra el Hambre (2004). *Hambre: ¿Quién es el responsable? Informe 2003-2004. Geopolítica del hambre*. Ed. Icaria. Madrid.

Castro, Josué de (1967). *Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo*. Edit. Solar/Hachette, Buenos Aires, Argentina.

Cogneau, Denis y Naudet, Jean-David (2007). *Who Deserves Aid? Equality of Opportunity, International Aid, and Poverty Reduction*. World Development Volume 35, Issue 1.

Collier, Paul and Dollar, David (2001). *Aid allocation and poverty reduction*. Development Research Group, The World Bank. Elsevier Science B.V. Washington, DC, USA.

Collier, Paul y Dollar, David (2001). *Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals*. World Development Volume 29, Issue 11. Elsevier Science Ltd. World Bank, Washington, DC, USA.

Dollar, David y Levin, Victoria (2004). *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984 - 2002*. World Bank Policy Research Working Paper 3299.

¹⁴⁸ CSAM – Estudio de Seguridad alimentaria liderado por FAO y WFP.

FAO/WFP (2004). *Crop and food supply assessment mission to the Democratic People's Republic of Korea*.

Haggard, Stephan y Noland, Marcus (2007). *Famine in North Korea, markets, aid and reform*. Colombia University Press. New York, Estados Unidos.

Hawk, David (2003). *The Hidden GULAG. Exposing North Korea's Prison Camps*. U.S. Committee for Human Rights in North Korea. Washington, DC, USA.

Llavador a, Humberto G. y Roemer, John E. (2001). *An equal-opportunity approach to the allocation of international aid*. Journal of Development Economics Vol. 64. New Haöen, USA.

U.S. Committee for Human Rights in North Korea (2006). *Failure to Protect A Call for the UN Security Council to Act in North Korea*. DLA Piper US LLP and U.S. Committee for Human Rights in North Korea. Washington DC, USA.

U.S. Committee for Human Rights in North Korea (Edited by Stephan Haggard and Marcus Noland) (2006). *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*. Washington DC, USA.

Von Hippel, David and Hayes, Peter (2007). *Fueling DPRK energy futures and energy security: 2005 energy balance, engagement options, and future paths*. Nautilus Institute for security and sustainability in collaboration with the Korea Energy Economics Institute (KEEI).

Abreviaturas

ECHO - European Commission Directorate General For Humanitarian Aid. Agencia de ayuda humanitaria de la Comisión Europea

EUROAID - Comisión de la Unión Europea para la ayuda internacional al desarrollo

FAO - Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Ha – Hectáreas

NU - Naciones Unidas

NCC – Servicio de Seguridad Nacional

OFDA - Office of Foreign Disaster Assistance

ONG - Organización no gubernamental

PDCs – Public Distribution Centres; Centros de distribución públicos

PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Tm – Toneladas métricas

UNICEF – United Nations Emergency Children's Found / Programa de emergencia de Naciones Unidas para la infancia

WFP - World Food Programme United Nations / Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

Índice de Anexos

Anexo 7.1 Mapa de Corea.

Anexo 7.2 Herramienta para el diagnóstico rápido de situación del impacto de inundaciones.

Anexo 7.3 Herramienta empleada para la evaluación de la situación tras la operación de emergencia en respuesta a las inundaciones de 2007.

Anexo 7.4 Herramienta de diagnóstico de situación empleada durante la operación de emergencia en respuesta a las inundaciones de 2007.

Anexo 7.5 Herramienta de diagnóstico. Grupos de discusión con padres de beneficiarios.

Anexo 7.6 Herramienta de diagnóstico. Grupos de discusión con beneficiarios.

Índice de tablas

Tabla 7.1 Importación de cereales de Corea del Norte 2005, 2006 y 2007

Tabla 7.2. Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 en cifras totales

Tabla 7.3. Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 en porcentajes

Tabla 7.4. Calendario agrícola de Corea del Norte

Tabla 7.5 Desnutrición infantil en Corea del Norte

Índice de figuras

Figura 7.1. Necesidad de alimento en Corea del Norte

Figura 7.2 Ayuda alimentaria versus Déficit alimentario 1995 – 2007 en Corea del Norte

Figura 7.3 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007

Figura 7.4 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2006 y 2007

Figura 7.5 Importación de cereales de Corea del Norte desde China 2005, 2006 y 2007 por tipo de alimento

Figura 7.6 Evolución de los precios del cereal en Pyongyang 2003 – 2007

Figura 7.7 Evolución de precio de cereales en Pyongyang Octubre 2005 a Octubre 2007

Figura 7.8 Evolución de los precios de arroz y maíz fuera de Pyongyang

Figura 7.9 Malnutrición en Corea del Norte 1998 – 2004

Anexo 7.2 Herramienta para el diagnóstico rápido de situación del impacto de inundaciones

DOCUMENTO DE TRABAJO DE WFP – UN 2007. Diseño de la herramienta: Paula Hidalgo Sanchis

INUNDACIONES EN COREA DEL NORTE 2007 – DIAGNÓSTICO RÁPIDO DE NECESIDADES

NOTA La herramienta está diseñada para el contexto de DPRK y el tiempo del estudio, su uso para otro contexto o tiempo debe ser revisado

Claves - ¿Quién, dónde, cuántos, por cuánto tiempo? ¿Cuáles son las necesidades inmediatas? ¿Cuáles son las necesidades a medio plazo?

Provincia	
County	
Fecha de la visita	
Agencia	
Descripción	
Población total	
Viviendas	
	Totalmente destruidas
	Parcialmente dañadas
Familias sin hogar / familias desplazadas	¿A qué reservas de alimentos tienen acceso?
Muertos, heridos	

Reservas de alimentos
¿Pérdidas en reservas de alimentos? ¿Han recibido alimentos del gobierno? ¿Cuándo y cuánto? ¿Está previsto que reciban más?
Nivel de reservas de alimentos en los almacenes del county
¿Cuál era la ración de alimentos distribuida antes de las inundaciones por los PDCs ¹⁴⁹ ?
¿Es el county autosuficiente en términos de alimentos?, si no, ¿de qué counties recibe alimentos?, ¿qué cantidad?
Pérdidas de ganado por las inundaciones, sobre qué total de ganado
Tierra agrícola
¿Total lavada, sobre qué total?
¿Total sumergida, sobre qué total?
Pérdidas estimadas en cultivos (ha)
Maíz. ¿Sobre qué total? ¿Qué quiere decir <i>dañado</i> ?
Arroz. ¿Sobre qué total? ¿Qué quiere decir <i>dañado</i> ?
Soya. ¿Sobre qué total? ¿Qué quiere decir <i>dañado</i> ?
Otros (especificar). ¿Sobre qué total?
¿Han sido afectados los huertos?
Daños en las cooperativas agrarias
Carreteras dañadas (Km.)
¿Están cerradas las carreteras? ¿Cuándo estarán abiertas de nuevo? ¿Existen vías alternativas? ¿Cuánto se retrasa el tiempo de viaje con las vías alternativas? ¿Hay zonas que han quedado inaccesibles para vehículos? ¿El county tiene materiales de construcción para realizar los trabajos de reparación?
Puentes dañados

¹⁴⁹ PDCs- sistemas de distribución pública.

¿Hay puentes cerrados? ¿Cuándo esperan abrir los puentes cerrados? ¿Han recibido materiales de construcción del gobierno central para realizar los trabajos de reparación?
Estado de las vías de tren ¿Hay tramos de vías de tren cerradas? ¿Cuándo esperan que estén funcionando?
Edificios públicos ¿Dañados / destruidos? Especificar tipo, especialmente colegios, guarderías, centros infantiles...
Salud Centros de salud dañados o destruidos
Brotes de enfermedades
¿Daños en el sistema de saneamiento?
¿Necesidad de asistencia para agua potable?
¿Hay muchos casos de diarrea entre niños o adultos?, ¿Qué número? ¿Necesitan medicina para tratarla?

Anexo 7.3 Herramienta empleada para la evaluación de la operación de emergencia en respuesta a las inundaciones en 2007

DOCUMENTO DE TRABAJO DE WFP – UN 2007. Diseño de la herramienta: Paula Hidalgo Sanchis

WFP EMOP EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DE EMERGENCIA – ENTREVISTA CON OFICIALES DE LOS COUNTIES

NOTA La herramienta está diseñada para el contexto de DPRK y el tiempo del estudio, su uso en otro contexto o tiempo debe ser revisado

El objetivo del ejercicio es entrevistar a los oficiales de los counties y, en diálogo con ellos, entender la situación del county antes y después de las inundaciones. Las preguntas en la herramienta son una guía para la conversación durante la visita al county, formuladas para entender la situación del county después de las inundaciones y evaluar la eventual necesidad de ayuda externa.

Provincia	
County	
Fecha de la visita	
Staff	
¿Cuál es el estado de avance en el proceso de reconstrucción de los daños causados por las inundaciones? Aporte datos	
¿En qué grado y cómo afectaron las inundaciones a distintos sectores en el county: agricultura, salud, educación...etc.?	
¿Recibió el county apoyo externo o apoyo del gobierno central en respuesta a las inundaciones?, ¿Qué tipo? Aporte datos.	
¿Cómo puede WFP apoyar en la mejora del sector salud en el county después de las inundaciones?	
¿Cómo puede WFP apoyar en la mejora del sector educativo en el county después de las inundaciones?	
¿Recibió el county alimentos por parte del gobierno central para responder a las inundaciones? ¿Qué tipo de alimentos y qué cantidad?	

¿Cuáles son los resultados de la cosecha en comparación con el año pasado?
¿Son las pérdidas de cosecha debidas a las inundaciones? Especificar el porcentaje de pérdidas por cultivo y el área total por cultivo
¿Hay otros factores que hayan afectado la situación de la agricultura además de las inundaciones?
¿Es el county autosuficiente en materia de alimentos? ¿Si es autosuficiente, exporta alimentos a otros counties? ¿A cuáles? ¿Está previsto que los counties exporten menos debido a los daños causados por las inundaciones?
Si el county no es autosuficiente, ¿de qué counties recibe alimentos? ¿Han afectado las inundaciones esta situación?
¿Cuáles son las reservas de alimentos del county en este momento?
¿Cuál es la ración de los PDC? ¿Cuál era la ración antes de las inundaciones? ¿Cuándo ha previsto el county incrementar la ración de nuevo?
¿Cuál fue la ración de repollo y rábano distribuida a la población para la preparación del <i>Kimchi</i> de invierno?
¿Cuál es el objetivo (en cantidad) de la producción de fertilizante orgánico para este año? ¿Cuál fue el objetivo el año pasado?
¿Qué problemas afectaron la agricultura en 2007?

Anexo 7.4 Herramienta de diagnóstico de situación empleada durante la operación de emergencia en respuesta a las inundaciones de 2007

DOCUMENTO DE TRABAJO DE WFP – UN 2007. Diseño de la herramienta: Paula Hidalgo Sanchis

INUNDACIONES EN COREA DEL NORTE 2007 – WFP HERRAMIENTA DE SEGUIMIENTO DE LA OPERACIÓN DE EMERGENCIA

NOTA *La herramienta está diseñada para el contexto de DPRK y el tiempo del estudio, su uso para otro contexto o tiempo debe ser revisado*

Provincia	
County	
Fecha de la visita	
Personal	
Observaciones	
Número de beneficiarios (hombres y mujeres) presentes en la distribución de alimentos	
Perfil de beneficiarios (edad, ropa, apariencia...)	
¿Dónde tiene lugar la distribución?	
¿Cuál es la ración de alimentos de WFP que reciben?	
Entrevistas con los beneficiarios	
¿Fue su casa afectada por las inundaciones? ¿Cómo? ¿Fue destruida, dañada, pérdida?	
¿Dónde vive ahora? ¿Cuándo espera recibir su nueva casa o su casa reparada?	
¿Cuándo recibió la ración del PDC por última vez? ¿Qué ración de alimentos recibió? ¿Qué tipo de alimentos?	
¿Tiene alimentos almacenados en el hogar? ¿Qué tipo? ¿Cuáles son las fuentes de estos alimentos?	
Entrevista con las autoridades del county	

¿Tienen un listado con los nombres de los afectados por las inundaciones?
¿Qué infraestructura ha sido reparada en el county?
¿Están las carreteras, puentes y ferrocarriles abiertos?
¿Qué cantidad de alimentos hay en el almacén de alimentos de PDC?
¿Cuánto tiempo va a durar la distribución de alimentos? ¿Tienen previsto recibir más alimentos del gobierno central?
¿A cuántos beneficiarios en total van a distribuir alimentos de WFP? ¿Qué ración de alimentos están distribuyendo?
¿Cuál es la situación de salud en el county? ¿Tienen todavía muchos casos de diarrea?
<div>¿Qué pérdidas en la agricultura esperan?</div> <div> <div>Maíz</div> <div>Arroz</div> <div>Otros cultivos</div> </div>
¿Estiman que necesitarán más ayuda de WFP después de los 3 meses de asistencia de la operación de emergencia?
Otros comentarios

Anexo 7.5 Herramienta de diagnóstico. Grupos de discusión con padres de beneficiarios

DOCUMENTO DE TRABAJO DE WFP – UN 2007. Diseño de la herramienta: Paula Hidalgo Sanchis

HERRAMIENTA DE DIAGNOSTICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA – GRUPOS DE DISCUSIÓN CON PADRES DE BENEFICIARIOS

NOTA *La herramienta está diseñada para el contexto de DPRK y el tiempo del estudio, su uso para otro contexto o tiempo debe ser revisado*

Guía para grupos de discusión con padres de beneficiarios en las instituciones infantiles		Número de grupo	
Provincia:	County:	Ri o Ub área	
Fecha de la visita:			Personal
Beneficiarios tipo	Beneficiarios en guarderías o colegios de primaria		
Número de participantes			
¿Cuántas horas están sus hijos en las instituciones infantiles? ¿En qué horario?			
¿Dónde trabajan? ¿Desde qué edad sus hijos han recibido alimentos de WFP? ¿En qué instituciones sus hijos han recibido alimentos de WFP?			
¿Sus hijos llevan alimentos de WFP al hogar o consumen los alimentos de WFP en las instituciones?			
¿En periodos de escasez de alimentos, quiénes son los más afectados en su hogar?			
¿Qué estrategias desarrollan en su hogar en periodos de falta de alimentos?			
¿Cuántas veces tuvieron sus hijos diarrea el año pasado? ¿Cuál fue la causa? ¿Cómo curaron la diarrea? ¿Cómo alimentan a sus hijos cuando están enfermos?			
¿Estuvieron sus hijos “débiles” ¹⁵⁰ el año pasado? ¿Cómo saben si estuvieron débiles o no?			

¹⁵⁰ El término se emplea en el país en referencia a estados de desnutrición.

¿Cuáles son las fuentes de alimentos en su hogar? ¿De dónde obtienen el aceite?
Si WFP dejara de asistir con alimentos, ¿tendría un impacto en los niños?
¿Quiénes son los más vulnerables en el county? ¿Por qué?
Comentarios de los participantes sobre los alimentos de WFP

Anexo 7.6 Herramienta de diagnóstico. Grupos de discusión con beneficiarios

DOCUMENTO DE TRABAJO DE WFP – UN 2007. Diseño de la herramienta: Paula Hidalgo

HERRAMIENTA DE DIAGNOSTICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA – GRUPOS DE DISCUSIÓN CON BENEFICIARIOS

NOTA *La herramienta está diseñada para el contexto de DPRK y el tiempo del estudio, su uso para otro contexto o tiempo debe ser revisado*

Guía para grupos de discusión con mujeres embarazadas y lactantes		Número de grupo
Provincia:		County:
Ri o Ub área		
Fecha de la visita:		Personal
Beneficiarios tipo	Mujeres embarazadas y lactantes	
Número de participantes		
¿Quién informa sobre la llegada de los alimentos a los centros de distribución? ¿Cómo transportan los alimentos desde los centros de distribución al hogar? ¿Cuál es la distancia desde el centros de distribución al hogar?		
¿Comparten los alimentos que reciben de WFP con otros miembros del hogar? ¿Con quiénes y qué tipo de alimentos? ¿Por qué?		
¿Cuáles son las fuentes de alimentos para su hogar? ¿De dónde obtienen el aceite?		
¿Llevan algún tipo de control del crecimiento de sus hijos? ¿Cómo?, ¿Con qué frecuencia llevan a sus hijos a la clínica? ¿Con qué frecuencia acuden a la clínica durante el embarazo?		
¿Notó alguna diferencia en su embarazo al tomar los alimentos de WFP?		
¿Cuáles son los grupos vulnerables en el county? ¿Por qué?		

¿Cuántas veces tuvieron sus hijos diarrea el año pasado? ¿Cuál fue la causa? ¿Cómo curaron la diarrea? ¿Cómo alimentan a sus hijos cuando están enfermos?
Cuando hay escasez de alimentos, ¿qué miembros de su hogar son más afectados?
¿Qué sucedería si WFP interrumpe la distribución de ayuda alimentaria en el county?
Comentarios de los participantes sobre los alimentos de WFP

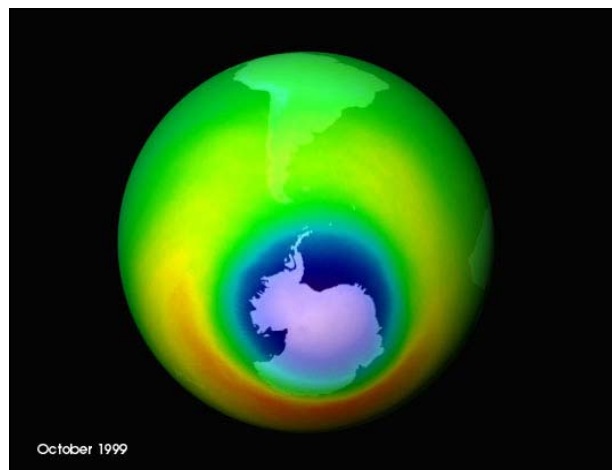
Capítulo 8. A modo de conclusión: propuesta de marco conceptual y metodología

8.1 Introducción

8.2 Definición del concepto vulnerabilidad territorial defendido en la Tesis Doctoral

8.3 Diagnósticos de necesidades en el marco de la cooperación internacional: potencialidades y debilidades

8.4 Propuesta para la inclusión del enfoque territorial en diagnósticos de necesidades



Título de la imagen: Agujero de Ozono del Antártico.

8.1 Introducción

En este capítulo se presenta, a modo de conclusión, una propuesta para incluir el análisis territorial en las metodologías de elaboración de diagnósticos de necesidades que se realizan en la planificación de la cooperación internacional.

“...La Geografía, en un contexto de rápidos cambios territoriales y sociales, ha renovado y actualizado sus horizontes científicos, ha desarrollado una profunda renovación tecnológica y se ha abierto a nuevos campos de actividad profesional. Uno de los grandes retos de esta disciplina está en lograr que nuestra sociedad adquiera una cultura territorial, cultura de las relaciones, de la que ahora carece...”. Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (2003).

La propuesta consiste en primer lugar en una exposición del concepto de vulnerabilidad territorial defendido en la tesis. A continuación se realiza una presentación de las potencialidades y debilidades identificadas en los diagnósticos de necesidades que se realizan en el contexto de la cooperación internacional. Y por último se presenta una propuesta de marco conceptual y metodología para la inclusión del análisis territorial de los diagnósticos de necesidades.

8.2 Definición del concepto vulnerabilidad territorial defendido en la Tesis Doctoral

8.2.1 El estudio de la vulnerabilidad socio-territorial desde la geografía

Como se exponía en el capítulo 3, el concepto de vulnerabilidad ha sido utilizado de forma tradicional en relación al binomio territorio y defensa, a los sistemas financieros, al territorio frente a desastres naturales, al medio físico frente a la presión antrópica, al territorio frente a amenazas y desastres en general, a la fragilidad del patrimonio histórico, o para definir la situación de poblaciones desde el enfoque de desarrollo sostenible. En años recientes el uso término se ha extendido a otros campos y se emplea para hablar de vulnerabilidad social, vulnerabilidad a la pobreza, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria o vulnerabilidad económica de los Estados isla. Además, la cooperación internacional ha acuñado el término de “vulnerable” para identificar grupos de población

que se convierten en beneficiarios de la ayuda. Mientras existen estudios sobre la relación entre las causas y el efecto de las amenazas o riesgos, el tema del análisis de la vulnerabilidad en sí es novedoso.

“... la vulnerabilidad es el componente más elusivo del ciclo amenaza – vulnerabilidad – capacidad de respuesta – riesgo (pérdidas). Necesita ser definida como *vulnerabilidad de qué, vulnerabilidad hacia qué, a qué escala*, para mencionar los aspectos más importantes... estamos definitivamente todavía en el principio de lo que puede llamarse *investigación sobre vulnerabilidad...*”. Villagrán de León, Juan Carlos (2006).

La variedad en la aplicación del concepto de vulnerabilidad es consecuencia del uso de distintos marcos conceptuales. En esta Tesis se propone una definición del concepto de vulnerabilidad territorial desde la Geografía, a través de la aplicación de los principios del análisis territorial expuestos en el Capítulo 1.

La Geografía aporta una forma de entender, analizar y explicar el territorio, es una ciencia en la que el territorio es protagonista, y en la Geografía moderna las sinergias de la relación entre hombre y espacio forman parte del objeto de la Geografía. En esta Tesis doctoral el análisis territorial es entendido como análisis del binomio sociedad y territorio, y este enfoque socio - territorial es un aporte desde la Geografía a otras ciencias. Este enfoque está reflejado en la definición de los estudios de casos en los que se presentan “binomios vulnerables”. La propuesta de esta Tesis se enmarca en el contexto de la globalización, que ha “revolucionado” la interrelación entre territorios y sociedades; en este contexto, el análisis dinámico de los nuevos procesos territoriales es un aporte de la Geografía contemporánea a estudios multidisciplinarios.

En los últimos años ha surgido desde la Geografía española interés por la cooperación internacional, que, como se analizaba en el capítulo 2. *Marco teórico. Análisis territorial y*

Cooperación Internacional, un enfoque geográfico, es todavía una “gran desconocida” en España. En esta Tesis se propone una contribución desde la Geografía a la cooperación internacional a partir de la incorporación de la perspectiva socio - territorial en las metodologías de trabajo.

La cooperación internacional es un fenómeno histórico reciente que nace con el sistema internacional de posguerra (1945) y es, en el contexto de la globalización uno de los actores del nuevo escenario mundial, junto con las empresas transnacionales y los organismos multinacionales. Por su naturaleza socio – territorial, la cooperación internacional es un campo específico en el que la inclusión del análisis geográfico en marcos conceptuales y metodologías de trabajo, es una contribución importante desde la Geografía. La incorporación de la perspectiva territorial hace entender la cooperación internacional como una herramienta de marcado carácter territorial derivado de su propia naturaleza, que radica en la transferencia de recursos de un país a otro. Además, la perspectiva geográfica lleva a realizar una lectura de la cooperación internacional como herramienta política de fuerte base territorial, empleada para realizar transferencias de recursos entre territorios donantes y territorios receptores de ayuda.

En esta Tesis se propone a modo de conclusión, la aplicación del análisis territorial a los diagnósticos de necesidades de la fase de planificación de la cooperación internacional como aporte desde la Geografía.

8.2.2 Los rasgos o naturalezas de la vulnerabilidad territorial

El análisis recorrido hasta este apartado lleva a definir la vulnerabilidad territorial como la vulnerabilidad del binomio territorio y sociedad. Las claves de la definición de vulnerabilidad territorial han sido presentadas a lo largo de la Tesis, en este apartado se realiza una síntesis de lo expuesto hasta ahora. La vulnerabilidad es un concepto

dinámico vinculado al factor tiempo y a la historia, el concepto de vulnerabilidad territorial debe entenderse en un marco temporal concreto. La vulnerabilidad territorial está definida por la interrelación de territorio y sociedad en la historia, por procesos en un contexto temporal. El término vulnerabilidad conjuga pasado, presente y futuro; el pasado define características estructurales, el presente define un contexto territorial y temporal contemporáneo, y la vulnerabilidad del presente puede condicionar el futuro.

El sistema formado por el territorio y la sociedad se mantiene en equilibrio a través de distintas esferas que se superponen. Las naturalezas de la vulnerabilidad territorial provienen de las distintas esferas, en los estudios de casos se analizan las esferas política, institucional, social y cultural. En la Tesis, el enfoque de análisis territorial aplicado a realidades de interés para la cooperación internacional lleva a identificar los rasgos o naturalezas de la vulnerabilidad del binomio territorio – sociedad. En esta investigación se optó por llegar a una definición del concepto defendido de forma inductiva. Para llegar a responder ¿qué es la vulnerabilidad territorial?, se intenta responder a la pregunta ¿cuáles son las características de la vulnerabilidad territorial?

“... ¿Cuáles son las variables que forman el territorio? Hay tantas como análisis y enfoques...”. Santos, Milton 1982.

Igual que el territorio puede definirse con un número de variables infinito, las naturalezas de la vulnerabilidad territorial son también infinitas; su identificación dependerá del enfoque de análisis empleado. En los estudios de casos presentados a lo largo de la Tesis se han identificado las naturalezas institucional, estadística, política, social, y cultural. Las naturalezas identificadas, y otras que pueden ser identificadas desde distintos enfoques de análisis se combinan, superponen, entrelazan y encadenan. En los estudios de casos se analizan en profundidad el origen de distintas naturalezas de la vulnerabilidad y las consecuencias. Los binomios territorio - sociedad analizados en los

estudios de caso presentan rasgos de vulnerabilidad comunes, a continuación se presenta una síntesis de rasgos comunes identificados.

Acceso limitado a servicios - Los distintos grupos socio – territoriales tienen acceso limitado a servicios de salud, de justicia, administrativos, educativos...etc. por diferentes causas. En unos casos es debido a la falta de servicios para la población y en otros casos por las dificultades de acceso a los servicios. En general, la falta de acceso a los servicios sociales es debida a barreras culturales, económicas o sociales.

Aislamiento - Los grupos socio – territoriales sufren aislamiento físico o social que tiene diferentes causas. En unos casos puede ser la falta de infraestructuras, consecuencia de la falta de interés político en el desarrollo de una zona, o el alto coste de inversión en la infraestructura necesaria debido a las condiciones del medio natural. En otros casos la causa puede ser que la población no puede afrontar el coste del transporte debido a limitaciones económicas. El aislamiento puede estar causado también por la falta de seguridad que impone límites en la movilidad, o por factores culturales que reducen la interacción entre grupos y separan espacios. Otra causa son las barreras sociales que generan rechazo social o el desarrollo de medios de vida marginales. En otros casos el aislamiento es generado por la falta de acceso a la información, derivado de la falta de acceso a internet o comunicaciones a través de teléfono.

Violación de los derechos humanos - En los casos analizados se repiten situaciones que son consideradas como violación de los derechos humanos desde la definición de Naciones Unidas. Distintos grupos son objeto de violencia por parte de las fuerzas del orden o de otros grupos socio – territoriales. En todos los casos se produce complicidad por parte de las instituciones y de la mayoría de la sociedad ante las distintas formas de violencia, y se repite una situación de impunidad de los agentes que provoca la violación de derechos humanos. En general existe limitado acceso a los medios de justicia por

parte de los grupos que sufren las situaciones, y no existe un marco legislativo y judicial que condene los hechos.

Ausencia de datos - La ausencia de datos sobre las problemáticas socio-territoriales identificadas es una constante que se observa en todos los estudios de caso. La raíz de la falta de datos es la marginación social, política e institucional, que se traduce en el concepto de “genocidio estadístico” analizado en el capítulo 5.

Falta de consenso conceptual - Además de la falta de datos, no existe consenso en la definición de los problemas socio – territoriales identificados como tales. Las raíces de la falta de definición de las problemáticas son las mismas que definen la ausencia de datos. La consecuencia de la falta de consenso se traduce en la existencia de “problemáticas fantasma”, temas no tratados en las agendas de planificación, cuestiones obviadas en discusiones de toma de decisiones, “guerras olvidadas” que se prolongan sin intervención de la comunidad internacional, situaciones de desventaja de grupos socio – territoriales que se prolongan en el tiempo, y problemas de violaciones de derechos humanos que no son reconocidas.

Desigualdad - Los grupos socio - territoriales identificados en los estudios de casos se encuentran en una situación de desigualdad frente a la mayoría de la población. La desigualdad tiene distintas naturalezas y se refleja de diferente manera. Una pauta que se repite es que dentro de la desigualdad también existe desigualdad, así, entre los “intocables” de la India existen grados en la escala de la “intocabilidad”, entre las mujeres afganas, los grupos tribales determinan estatus, y dentro del grupo de población “hostil” de Corea del Norte existen subcategorías. En todos los casos, las mujeres siempre presentan un grado de desigualdad mayor que los hombres.

Bajos recursos económicos - En todos los casos analizados, se observa de forma transversal una situación de recursos económicos bajos, factor determinante en el contexto de las sociedades de mercado de la globalización.

Marginación social - También de forma transversal hay en todos los ejemplos analizados un componente de marginación social por parte de la mayoría de la población hacia el grupo estudiado.

Bajo desarrollo humano - Por último, todos los grupos socio - territoriales presentan bajos niveles de desarrollo humano para cada una de las dimensiones con las que se define el concepto.

8.3 Diagnósticos de necesidades de la cooperación internacional: potencialidades y debilidades

8.3.1 Metodologías de la planificación en la cooperación internacional

La toma de decisiones en la cooperación internacional es, como se ha analizado en esta Tesis, intrínsecamente política. A menudo las decisiones ya están tomadas antes de producirse el acercamiento a la realidad por parte de los planificadores, ya que los intereses políticos y económicos son prioritarios en cualquier acción de cooperación internacional para el donante de los recursos. Para la puesta en marcha de la canalización de la ayuda, la cooperación internacional se basa en la planificación de las intervenciones a partir de tres fases, la fase de identificación, la fase de diagnóstico de situación o necesidades y la fase de diseño de la intervención. En esta Tesis se ha identificado la debilidad de las metodologías y marcos conceptuales de la cooperación internacional por la falta de inclusión de la perspectiva territorial. En la fase de identificación se describe la realidad que es objeto de intervención y los problemas que

justifican la actuación. Los elementos clave en esta fase son los conceptos con los que se “define” la problemática y los indicadores con los que se “mide” la magnitud del problema identificado. En la fase de diseño, se define la estrategia a ejecutar con los recursos disponibles para contribuir a alcanzar la solución al problema identificado.

La fase de diagnóstico de situación o de necesidades es la más analítica, el objetivo es describir la problemática identificada que justifique la necesidad de ayuda exterior. Debido a la naturaleza y al objetivo de cada una de las fases, el mayor aporte desde la Geografía puede ser la inclusión del enfoque territorial en la fase de diagnóstico de necesidades (*needs assessment* en inglés). En esta fase se analizan las causas del problema y se exploran soluciones posibles, y la metodología empleada es la clave para la obtención de distintos resultados. La selección de la metodología depende de distintos factores: los datos disponibles y su accesibilidad, el bagaje cultural o científico del investigador, el presupuesto y el tiempo disponibles para realizar el estudio, las dificultades impuestas por el contexto (las condiciones de seguridad por ejemplo pueden reducir las posibilidades de estudio) o las condiciones de accesibilidad a la zona de estudio (las lluvias torrenciales pueden impedir el acceso a zonas).

La realidad en la planificación de la cooperación internacional es que los recursos dedicados al levantamiento y análisis de información y a la elaboración diagnósticos son, la mayoría de las veces, limitados. Los recursos son limitados porque se prioriza la inversión de recursos en efectivos de ayuda y gastos de mantenimiento de las operaciones. Las limitaciones de tiempo y presupuestarias, además de la falta de inclusión en expertos del territorio en los grupos de trabajo que realizan diagnósticos, son hechos que se repiten. Son muchas las limitaciones en los diagnósticos de situaciones, que son consecuencia de distintos factores.

- El puzzle de las definiciones y los obstáculos sobre los diagnósticos -

“...Un reto importante en una situación de post - conflicto como Afganistán es la falta de una definición sistemática de cuáles son las “necesidades”, quiénes están en “riesgo”, y sobre qué base se decide esto. Mientras este informe trata de presentar un caso de análisis de las necesidades en materia de seguridad humana, otros documentos, en el contexto de la reconstrucción de Afganistán han realizado diagnósticos de “necesidades” basadas en otras necesidades (“Securing Afghanistan’s Future” sobre costes, el “MDG Report” sobre metas, un estudio del Centro para los derechos económicos y sociales “CERS” sobre necesidades en materia de derechos humanos, un estudio de la Tufts University en seguridad humana y necesidades de medios de vida, el NRVA sobre vulnerabilidad, ...etc.)...

...La mejora en la calidad de los análisis de necesidades demanda mayor consistencia en las formas en que los problemas son encuadrados, los síntomas son observados, y las causas y los factores de riesgo relevantes son identificados. Un diagnóstico apropiado requiere definir no sólo necesidades (basadas en responder a la pregunta de “por qué ayuda”), sino también potencialidades, y los mínimos requeridos para supervivencia y dignidad. Lo que constituye “suficiente” dependerá del contexto y del nivel de riesgo al que la gente hace frente...

...Problemas logísticos, de seguridad y de capacidad han limitado tanto el levantamiento de información como la identificación de necesidades reales. En Afganistán, donde hay una falta de información crucial disponible para los agentes de toma de decisiones, y los tipos de diagnósticos de necesidades requeridos para generar las decisiones se realizan de forma esporádica. El resultado es que sólo unas pocas situaciones son analizadas en su conjunto, priorizando dentro y en contextos difíciles. Cuando se realiza un levantamiento de información por varias agencias... no es siempre información relevante, o está en una forma que permita comparaciones y análisis transversales...Los análisis de

necesidades, al menos de forma formal, a menudo desempeñan un papel sólo marginal en la toma de decisiones de agencias y donantes. Sin embargo, los diagnósticos rápidos en un medio inseguro como Afganistán dependen en asunciones, estimaciones y predicciones más que en hechos observados que requieren verificación. .. Al convertirse el país en más estable y unido en los meses y años después de las elecciones parlamentarias, un levantamiento de información y diagnósticos coherentes serán un imperativo...”. (Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), 2004).

8.3.2 Fortalezas de los diagnósticos de necesidades

Los diagnósticos de necesidades que se encuadran en la fase de planificación de la cooperación internacional tienen una serie de fortalezas importantes, a continuación se presentan.

Equipos multidisciplinarios - La fase de planificación de la cooperación internacional cuenta con equipos multidisciplinarios de profesionales con distinto perfil académico y profesional. Los enfoques de los distintos profesionales se complementan y enriquecen los diagnósticos.

Análisis holístico - En general los diagnósticos de necesidades se basan en el análisis de un alto número de variables y procesos que definen la realidad objeto de estudio. Los diagnósticos de necesidades suelen ser o diagnósticos “rápidos” (“rapid need assessment” en inglés), que se emplean para evaluar las situaciones de emergencia, o diagnósticos en profundidad (“in depth assessment” en inglés). El enfoque holístico aparece tanto en los diagnósticos rápidos como en los diagnósticos en profundidad.

Análisis para la acción - Los diagnósticos de necesidades son “análisis para la acción”, son estudios enfocados al diseño de programas que en la mayoría de los casos son puestos en marcha.

Enfoque social - Los diagnósticos de necesidades que se realizan en el marco de la cooperación internacional tienen un marcado enfoque social. En general, la mayoría de los diagnósticos tienen como objetivo identificar las necesidades desde un punto de vista “social” de los grupos de población localizados en un territorio concreto. La naturaleza social de los programas determina que el acercamiento a la realidad y la interpretación de las claves de diagnóstico se realicen desde un enfoque social.

Cultura y derechos humanos - De forma mayoritaria, los elementos culturales son analizados desde la perspectiva de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas firmada por la mayoría de los países. Aunque existen distintas interpretaciones, en general, los diagnósticos emplean los Derechos Humanos para establecer la diferencia entre la tradición entendida como ejercicio de libertad cultural o como violación de libertades ajenas.

Uso de estadísticas - Los diagnósticos de situación emplean datos cuantitativos procedentes de estadísticas cuando están disponibles. Las estadísticas principales que se emplean son las estadísticas vitales, con las que se elaboran niveles de desarrollo o desigualdades entre grupos de población. Las estadísticas vitales se agrupan en cuatro grupos, que son: los censos de población, las encuestas de fecundidad y salud, las encuestas de hogares y las encuestas de niveles de vida. La cooperación internacional ha financiado la elaboración de encuestas vitales en los países en vías de desarrollo con dos objetivos, incrementar la disponibilidad de datos y promover la estandarización de las estadísticas básicas nacionales.

Enfoque de género - Como se analizaba en el capítulo 2, apartado 2.4 *Metodologías de cooperación internacional y el factor escala*, el enfoque de género es definido por la Oficina del Asesor Especial en temas de Género y Desarrollo de la Mujer de Naciones Unidas¹⁵¹ como el enfoque que “...*implica perspectivas de género, el acceso a los recursos y los procesos en la toma de decisiones, políticas de desarrollo, investigación, promoción, desarrollo, implementación y seguimiento de normas y estándares, y planificación, implementación y seguimiento de proyectos...*”. Este enfoque está presente en la mayoría de los diagnósticos de situación que se realizan desde la cooperación internacional.

Enfoque de desarrollo sostenible - La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Tokio (1987)¹⁵² definió el término de Desarrollo Sostenible como: “*el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades*”. La difusión de información sobre el cambio climático que se ha producido en los últimos años, ha fomentado que se incluya cada vez más el enfoque de desarrollo sostenible en los marcos conceptuales de análisis.

Enfoque del desarrollo humano - El Informe de Desarrollo Humano del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) de 1996 supuso un giro en los planteamientos previos de desarrollo con la afirmación: “*el desarrollo humano es el fin; el crecimiento económico es un medio*” (PNUD, 1996). De forma generalizada en los diagnósticos de situación se emplea el enfoque del desarrollo humano para evaluar la situación de grupos de población.

¹⁵¹ Texto publicado en la página web de “Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, United Nations” con fecha de Agosto de 2001.

¹⁵² La Declaración de Tokio fue acordada el 27 de febrero de 1987. En ella se definen el concepto de desarrollo sostenible como: “Dicho desarrollo puede definirse meramente como un enfoque al progreso que afronte las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para afrontar sus propias necesidades”.

Enfoque de medios de vida - El enfoque de medios de vida (*livelihoods* en inglés) define grupos socio - territoriales en relación al medio de vida principal adoptado por cada grupo. Desde la perspectiva territorial este enfoque tiene un gran valor añadido, ya que propone una alternativa a los límites administrativos tradicionales para la definición de unidades de análisis. Además, gracias a este enfoque se han superado enfoques tradicionales en los que el concepto “regional” se limitaba al estudio de lo rural versus urbano, y emplea las unidades territoriales naturales como elemento clave en la definición de las zonas de los medios de vida.

Uso del concepto de vulnerabilidad - Como se analizaba en el capítulo 3. *Hacia una definición de la Vulnerabilidad Territorial desde la cooperación internacional*, la cooperación internacional utiliza cada vez más el concepto de “vulnerabilidad” en los diagnósticos de situación. El término de “poblaciones vulnerables” es cada vez más utilizado para definir el grupo de población que es el objetivo de la ayuda, o para definir la situación de desventaja de un grupo frente a otros. Los estudios utilizan el término vulnerabilidad o el adjetivo vulnerables de forma genérica, con independencia de la naturaleza u origen de la vulnerabilidad.

Combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas - Es común en los estudios de diagnóstico la combinación de distintas técnicas de análisis y levantamiento de información. En la fase de levantamiento de la información los diagnósticos combinan el uso de técnicas cualitativas como grupos focales, entrevistas estructuradas y semi - estructuradas en profundidad, método Delfhi de consulta de expertos, árbol de problemas, observación directa de la realidad o sesiones de lluvia de ideas; y técnicas de levantamiento de datos cuantitativos como encuestas.

8.3.3 Debilidades de los diagnósticos de necesidades

“...De la falta de una visión global o de la no consideración de las interrelaciones existentes entre las dimensiones territoriales, económicas, sociales y culturales deriva el fracaso de no pocos proyectos de desarrollo. La identificación y el adecuado diagnóstico de los problemas constituyen pilares fundamentales para el diseño de cualquier estrategia de desarrollo territorial...”. Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel (2006).

Uso de “modelos importados” - Quizá el rasgo más claro de la falta de enfoque territorial en los diagnósticos de situación es el uso de metodologías “exportadas” de otras realidades territoriales. Es común que metodologías diseñadas para el estudio de una realidad territorial concreta sean “exportadas” y se empleen en el análisis de otra realidad. Cuando se emplean metodologías “importadas” no adecuadas para la realidad territorial objeto de estudio, el diagnóstico final presenta serias limitaciones. A continuación se narra un ejemplo vivido en primera persona.

En el año 2003 dos técnicos internacionales viajaron a El Salvador para realizar un diagnóstico de situación del país. Uno de los técnicos desconocía la realidad del país, y la misión de diagnóstico era su primera visita, el otro técnico había trabajado en el país en varias ocasiones previas. El técnico que visitaba el país por primera vez, propuso aplicar para el estudio del país la metodología de identificación de zonas de medios de vida, que había empleado anteriormente en países de África en la elaboración de diagnósticos de situación. El segundo técnico argumentó que, si bien la metodología había servido para evaluar la situación de países africanos, no era apropiada para el estudio de la realidad territorial de El Salvador. Los argumentos del segundo técnico fueron que el reducido tamaño del país (traducido en alta movilidad) y los medios de vida desarrollados por los distintos grupos no permitían la definición de unidades socio - territoriales diferenciadas en función de distintos medios de vida, sino que el país podía ser considerado como una

unidad, y era necesario un enfoque de análisis transversal. En el momento del estudio, los medios de vida de la mayoría de la población en El Salvador estaban definidos por la migración temporal interna (trabajos como jornaleros temporales en la corta de café), la recepción de remesas del exterior (factor que se distribuía de forma homogénea en el país y que establecía un vínculo con un territorio “exterior” a los límites administrativos del país), el reducido tamaño del país, y la combinación de distintos medios de vida como pauta general. La metodología de identificación de zonas de medios de vida “importada” de África fue aplicada para el diagnóstico de situación de El Salvador.

Falta de superación de límites territoriales administrativos - La definición de territorio a partir de los límites administrativos es una constante en los diagnósticos de necesidades. En enfoque “regional” que supera la definición de límites administrativos tradicionales se emplea cada vez más en el contexto de los diagnósticos de situación con el estudio de los desastres naturales, debido al impacto “regional” de los desastres, que supera las fronteras nacionales, el enfoque de los medios de vida, y la protección del medio natural. Por lo general, los diagnósticos se enmarcan en unidades administrativas porque los programas de cooperación internacional son definidos por las mismas unidades.

“Genocidio estadístico” - En la fase de planificación de la cooperación internacional el territorio es analizado, medido, cuantificado, clasificado y jerarquizado para priorizar áreas de intervención. Las estadísticas son el instrumento que permite recopilar información primaria, obtenida de forma directa desde la población objeto de estudio. La información primaria puede transformarse con la agregación de datos y cálculos matemáticos en información secundaria con los que se clasifica y jerarquiza. Los datos generados por las estadísticas se combinan en indicadores o índices para adjudicar valores a las unidades territoriales, y a partir de este punto, las unidades territoriales pueden ser jerarquizadas en función de distintos criterios. Los diagnósticos de necesidades emplean a menudo datos estadísticos sin realizar un análisis de la fuente estadística, de la metodología empleada y

del territorio representado en el marco muestral. Como se exponía en el capítulo 5. *La Mosquitia Hondureña. Un caso de Vulnerabilidad territorial estadística*, la falta de inclusión del territorio de La Mosquitia en las estadísticas nacionales de Honduras hace que la realidad no se pueda analizar, medir, cuantificar, clasificar y jerarquizar junto al resto del territorio del país. La realidad territorial que no está incluida en las estadísticas tiene muchas posibilidades de quedar excluida también de la planificación.

Coste elevado - Un problema clave a nivel operativo en la elaboración de diagnósticos de necesidades es que su coste se considera elevado. El coste está determinado en primer lugar por la necesidad de recurso humano técnico cualificado para las fases de diseño y análisis, que suele ser personal extranjero o, como se denomina en el marco de la cooperación internacional, “personal expatriado”. En segundo lugar, para los diagnósticos en los que se realiza levantamiento de información primaria, es necesario contratar recurso humano local y organizar su formación. Además, es necesaria una inversión en transporte y dietas para cubrir los desplazamientos a las zonas de estudio.

Efectos de “la presión por el dato” - A menudo los equipos técnicos se encuentran frente la presión de los gestores de la ayuda para obtener datos representativos a una escala que la metodología y el presupuesto aprobados no pueden alcanzar. Un ejemplo sería cuando los datos son representativos a nivel de provincia y los gestores demandan datos representativos de la escala municipal. La presión se traduce en muchos casos en adaptaciones metodológicas o extrapolaciones que presentan limitaciones. En otros casos, cuando, en situaciones de emergencia, el factor tiempo es determinante y “el dato” es esperado por los gestores para justificar el inicio de una intervención, la presión puede incidir en adaptaciones metodológicas que limitan la calidad del producto final. En relación con los diagnósticos y la cooperación internacional, merece la pena mencionar también la “búsqueda del dato” de la prensa que a menudo se traduce en empleo erróneo de los datos de diagnóstico.

El factor escala y los costes - El tamaño de la realidad territorial sobre la que se elabora el diagnóstico determina una regla de proporción, a mayor tamaño, más recursos humanos y económicos son necesarios para realizar un diagnóstico de calidad, y más complejo resulta el diagnóstico. Esto no significa que la calidad de los diagnósticos a escala local esté garantizada, pues la calidad dependerá de la adecuación de la metodología utilizada. La limitación de recursos y el elevado coste de diagnósticos de necesidades de calidad hacen que a menudo el presupuesto sea el factor que defina la escala de análisis.

Falta de enfoque local - En la mayoría de los casos, los diagnósticos de necesidades no incluyen el análisis a escala local para completar los análisis realizados a otras escalas. Las limitaciones de presupuesto y tiempo son a menudo la razón por la que no se incluyen herramientas de análisis que pueden aportar a los diagnósticos información local relevante como por ejemplo la evaluación de los beneficiarios potenciales de la ayuda sobre su propia situación.

Autorización política para la realización de diagnósticos - Como se analizaba en el capítulo 3, apartado 3.3 *Rasgos de la vulnerabilidad territorial. Emigrantes norcoreanos en China, un caso de vulnerabilidad territorial de naturaleza política*, la realización de diagnósticos de situación puede estar condicionada por la situación política. La situación que protagonizan los exiliados de Corea del Norte que escapan a China, donde no reciben asilo político y son perseguidos y deportados al país del que han escapado, (en violación de la ley internacional de asilo político) no puede ser estudiada en el terreno por organismos internacionales. China niega la situación de los exiliados y no permite que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (UNHCR) ni ninguna otra organización, realicen un diagnóstico de la situación (en lo que es una violación de la Convención sobre Refugiados).

Falta de inclusión del concepto de vulnerabilidad -- Como se analizaba en el capítulo 2, el concepto de vulnerabilidad es cada vez más utilizado en distintos campos científicos. Sin embargo, los marcos conceptuales de los diagnósticos de situación de la cooperación internacional todavía están definidos con términos estáticos.

Carga subjetiva del investigador - En el capítulo 6 se analizaba cómo el bagaje cultural del investigador quedaba reflejado en distintas interpretaciones o diagnósticos de la situación de las mujeres afganas en el año 2006. La carga subjetiva del investigador está presente en los diagnósticos de situación de la cooperación internacional, y en general en los estudios sociales, donde la realidad es analizada a través del filtro de la mirada del investigador. La carga subjetiva en la elaboración de diagnósticos de necesidades puede determinar que elementos como la historia, el medio natural o la cultura no se incluyan en los marcos de análisis.

El peso de las instituciones - Como se analizaba en el capítulo 4. *Los niños de la calle en Managua. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza institucional*, cuando una problemática es ignorada por las instituciones, la elaboración de diagnósticos de situación es compleja debido a la falta de datos y la desinformación que recibe el investigador. Cuando el planificador está trabajando en la fase de diagnóstico, para identificar las claves de la problemática y de la intervención, se aproxima a las instituciones oficiales y sus fuentes de datos. Si la administración niega la existencia de un problema, bien por negación explícita, o bien por falta de inclusión, el trabajo de documentación se hace muy complejo.

Dificultades de acceso a la zona de estudio

“... A las 15:55, en el área de Jhorak Cross encontramos la carretera cortada debido a la destrucción violenta de varios vehículos. Los vehículos estaban en llamas había una

multitud agitada en la zona de la destrucción. Al aproximarse el convoy de Naciones Unidas, la multitud agitada rodeó los vehículos oficiales. Ante la situación de peligro el convoy salió con urgencia de la zona gracias a la acción de los escoltas armados que utilizaron la fuerza para abrir una vía de salida. En zona segura el convoy paró para contactar con Base y en consenso con los líderes de grupo de OPS¹⁵³ se decidió alterar el plan de viaje establecido e iniciar una vuelta de emergencia a Lashkargah, donde los equipos permanecerían hasta que la situación de seguridad en la zona mejorara...”.

Paula Hidalgo Sanchis - Informe de misión, provincia de Helmand, Abril de 2005.

En el capítulo 6. *Las Mujeres en Afganistán. Un caso de Vulnerabilidad territorial de naturaleza cultural* se analizaba cómo el contexto de falta de seguridad en la situación de posconflicto en Afganistán del año 2006 limitaba el acceso a zonas del país para el levantamiento de información y la elaboración de diagnósticos.

Además de la falta de seguridad, existen otros factores como la dificultad de acceso físico por falta de infraestructuras que limitan el acceso a las zonas de estudio. En el capítulo 5. *La Mosquitia Hondureña. Un caso de Vulnerabilidad territorial estadística* se analizaba cómo la realidad territorial de La Mosquitia estaba infra - representada en las estadísticas vitales de Honduras. Las razones que las fuentes estadísticas señalan para explicar la falta de inclusión del territorio son “aislamiento, baja densidad de población, dificultad de acceso, y/o alto costo”. El aislamiento derivado de la falta de infraestructuras hace que el acceso tenga un alto coste en presupuesto y tiempo.

¹⁵³ Unidad de operaciones espaciales de Naciones Unidas.

8.4 Propuesta para la inclusión del enfoque territorial en los diagnósticos de necesidades

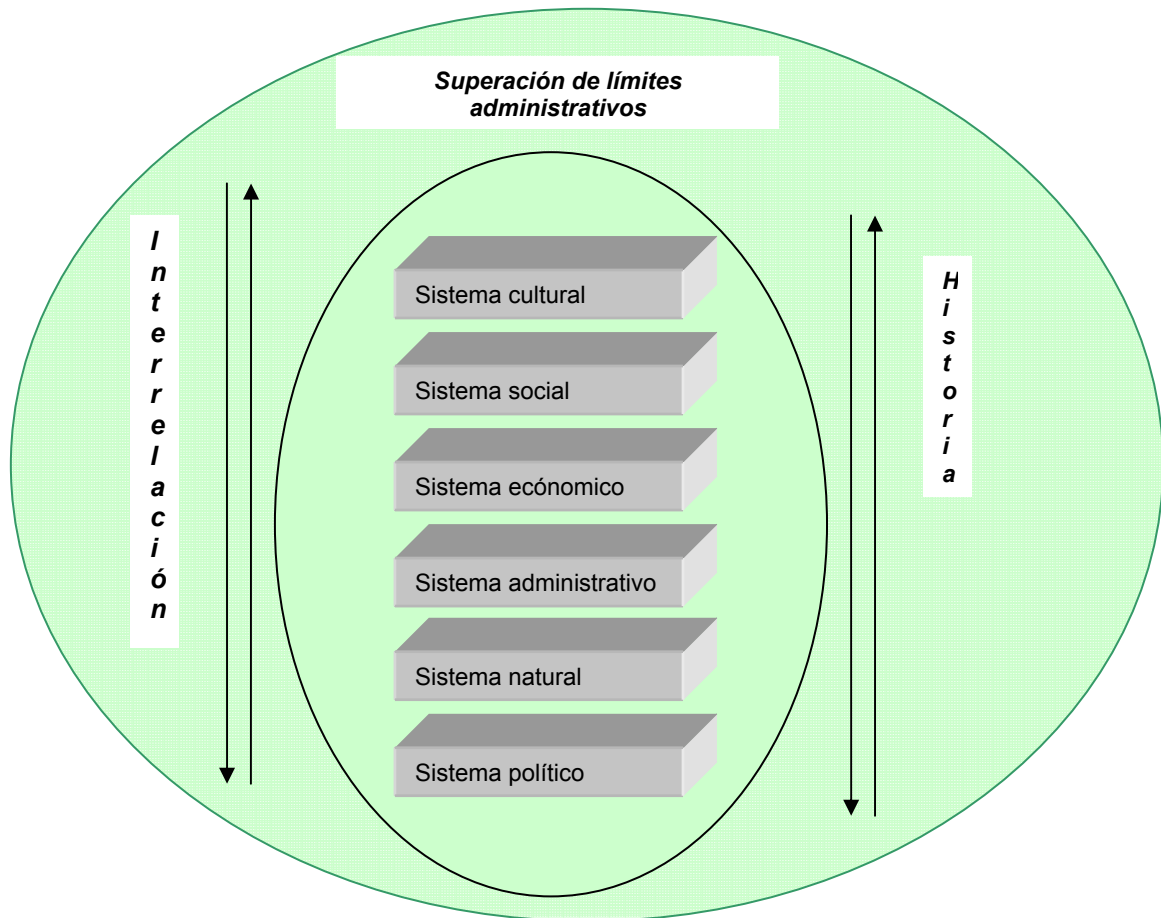
Incorporación de geógrafos en los equipos multidisciplinares - El geógrafo puede desempeñar un papel principal en el diseño y la coordinación de diagnósticos de necesidades debido a la visión holística que aporta la perspectiva territorial. Podemos entender el binomio territorio - sociedad como un sistema formado por distintas “capas” que se interrelacionan entre sí, una visión holística permite identificar las “capas” del sistema y el sistema en su conjunto.

Punto de partida, el análisis geográfico territorial - El punto de partida de los diagnósticos de necesidades puede ser el análisis geográfico que permite identificar las claves de la relación del binomio territorio y sociedad desde una perspectiva sistémica. La aplicación del concepto de sistema supone la superación de visiones estáticas de análisis, y la inclusión de conceptos como el sentimiento colectivo de pertenencia (que vincula a los hombres entre sí y con el territorio que habitan), los flujos de entradas y salidas del sistema, la evolución a lo largo de la historia, la integración de sistemas y sub-sistemas y su “interrelación” para explicar la naturaleza territorial (Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, 1984).

El enfoque del diagnóstico puede realizarse a partir del análisis de las capas formadas por el sistema natural (geología, clima, edafología, geomorfología, zoología, hidrología, problemas medioambientales ...etc.), el sistema económico (modelos económicos a distintas escalas, tipos de producción, formas de comercialización, intereses comerciales, tratados económicos, distribuciones del ingreso, fuentes de ingresos, medios de vida, economías de escala, moneda...etc), el sistema social (clases sociales, niveles de pobreza, cobertura y acceso a servicios, comportamiento demográfico, relaciones sociales, modelos de asentamientos, etnias, usos del espacio, acceso a comunicaciones...etc), sistema cultural (formas de expresión, religiones, lenguas,

relaciones de género...etc), sistema político (modelo de gobierno, formas del poder legislativo, ejecutivo y judicial, pactos con otros gobiernos, relaciones de política exterior, rasgos de política interior...etc) y sistema institucional (división territorial administrativa, servicios, estructuras administrativas, sistema educativo, sistema sanitario...etc.).

Figura 8.1 Modelo conceptual de análisis territorial



El binomio territorio – sociedad, centro del análisis territorial - Las sinergias entre territorios y sociedades en el tiempo, configuran el presente y predisponen el futuro. La sociedad transforma el territorio, y el territorio transforma la sociedad, las sinergias se producen en las dos direcciones. Entender las sinergias o relaciones a través de la historia es entender los procesos del presente y es una herramienta para planificar el futuro. La aplicación de este enfoque para entender la interrelación de los dos elementos es quizá la mayor aportación desde la Geografía a los diagnósticos de necesidades.

En los estudios de casos de la Parte II de la Tesis queda reflejado de forma clara el enfoque del binomio sociedad – territorio. A la pregunta “¿quién o qué es vulnerable?”, en los estudios de casos se expone que son vulnerables las mujeres afganas en el contexto de Afganistán en el año 2006, es vulnerable el territorio de La Mosquitia Hondureña y sus pobladores en Honduras en el año 2007, es vulnerable la población de Corea del Norte en ese país en el año 2007, y son vulnerables los niños de la calle de Managua en Nicaragua en el año 2005.

Identificación de las naturalezas de la vulnerabilidad territorial - El diagnóstico de situación debe estudiar las posibles naturalezas de la vulnerabilidad territorial identificadas en esta Tesis, para ello se debe estudiar la relación entre política, instituciones, pautas sociales, patrones culturales, automarginación, fuentes estadísticas y la realidad de análisis.

Inclusión del factor tiempo - Lo territorial “es” en el tiempo, tiene la huella del tiempo pasado, está definido por un tiempo presente y evoluciona en paralelo con el tiempo futuro. La vulnerabilidad es un concepto dinámico, frente a análisis estáticos de la realidad, el concepto de vulnerabilidad incluye el tiempo histórico, el tiempo presente y el tiempo futuro.

Incorporación de la historia en el análisis - La historia es un componente en el análisis territorial que debe incorporarse de forma transversal en los diagnósticos de necesidades. El espacio “es” en la medida que acumula el paso del tiempo a través de la historia. Milton Santos une los conceptos de espacio y tiempo, y habla de “tiempo espacial” explicado como:...”*tiempo es sucesión, mientras que el espacio es acumulación, justamente una acumulación de tiempos...*” (Santos, Milton 1979).

En los estudios de casos se realiza un análisis en profundidad en relación con el sistema político que define una forma de orden, el sistema institucional formado por redes visibles

del orden establecido, el sistema social que teje redes visibles e invisibles y de relación, el sistema cultural gestado por la evolución de la relación de los distintos elementos y la esfera de los datos que describen la realidad. Todos los sistemas son analizados en los análisis presentados en relación con su evolución en la historia.

Superación de los límites administrativos en el análisis - En el marco de la cooperación internacional, los efectos devastadores de desastres naturales “regionales” como el Huracán Mitch sobre Centroamérica en el año 1998 dieron lugar a análisis y propuestas de actuación supra-nacionales. El impacto regional del Huracán Mitch que afectó a poblaciones de Nicaragua, Honduras y El Salvador hizo superar los límites administrativos nacionales al hablar de territorio y amenaza de desastres naturales. La superación de los límites administrativos tradicionales es clave para interpretar las claves territoriales en el análisis espacial multivariable.

La representación de lo local - En paralelo a la definición de la Aldea global, la Geografía y otras ciencias sociales han rescatado la singularidad y la importancia de lo local. Frente al proceso de homogeneización cultural y de sistemas de redes económicas y sociales mundiales, se habla de la peculiaridad de lo local, definido por su fuerte vinculación con el territorio. La definición de lo “local” depende de la escala de análisis, el “rescate” de “lo local” es el rescate de la singularidad territorial frente al concepto de Aldea global. La inclusión de la escala local en el diagnóstico, con independencia de la escala de análisis del estudio, *“permite incorporar el “autodiagnóstico del territorio” con implicación de la población a través de metodologías que combinen la reflexión, la investigación y la acción (el árbol de problemas, mapas mentales, el análisis DAFO, etc).”* (Carpio Martín, José 2000).

Recuperar el peso del análisis cualitativo - La tendencia generalizada en el marco de los estudios de cooperación internacional de valorar como científico sólo lo cuantitativo hace

que se pierda la riqueza del aporte del análisis cualitativo. Las técnicas cualitativas se presentan como diseñadas para realizar estudios más bien anecdóticos, porque existe un consenso generalizado que define el análisis cualitativo como menos científico porque “no se puede medir”. El análisis cualitativo de calidad, basado en investigación y documentación rigurosa no es sinónimo de subjetividad o generalización, sino que es una herramienta válida para la realización de diagnósticos de situación.

Uso de estadísticas “con cautela” - El investigador debe analizar de forma crítica las fuentes estadísticas y valorar la cobertura del universo de estudio antes de utilizar datos estadísticos. Y con la misma cautela el investigador debe abordar el uso de indicadores y los datos secundarios generados a partir de datos estadísticos

Uso de cartografía y de SIG en los análisis - Los SIG son una herramienta de análisis espacial de múltiples aplicaciones. La falta de conocimientos técnicos en los equipos multidisciplinares que realizan los estudios de diagnósticos de necesidades hacen que la herramienta sea poco utilizada todavía en el marco de la cooperación internacional. La incorporación de los SIG como herramienta de análisis y de representación es un aporte importante desde la Geografía. Los anexos 8.1 *Mapa de severidad de las inundaciones en las zonas de diagnóstico en Corea del Norte 2007* y 8.2 *Mapa de zonas agrícolas y áreas afectadas por las inundaciones en Corea del Norte 2007*, muestran ejemplos del uso del SIG Arc View en el diagnósticos de situación. Mientras los SIG son una herramienta de análisis importante, la falta de capacidad técnica o presupuestaria para trabajar con SIG no debe impedir el uso de cartografía en formato de papel. Los mapas son una herramienta de análisis que sirven para georeferenciar los estudios, además de aportar información territorial adicional y ser una herramienta para la presentación de resultados.

Vinculación con el mundo académico – Es necesario estrechar la vinculación entre el ámbito académico y el ámbito profesional en el campo de la cooperación internacional. Mientras en los últimos años se han dado pasos en este sentido, con la creación de institutos académicos especializados en estudio de temas de cooperación internacional y estudios de postgrado específicos sobre temas vinculados a la cooperación internacional, todavía queda mucho camino por recorrer.

Bibliografía

Arenillas, Teresa y otros (1990). *Gredos, La Sierra y su entorno*. Ministerio de Obras Públicas (MOPU), Instituto de Territorio y Urbanismo. Centro de Publicaciones Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid, España.

Canto Fresno, Consuelo del (2000). *Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para las áreas rurales*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid, España.

Carpio Martín, José (2000). *Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense. Madrid, España.

Gámir Oruesta A., Ruiz Pérez M, Seguí Pons JM. (1995). *Prácticas de análisis espacial*. Ed. Oikos Tau, Barcelona, España.

Gómez, Alberto Luis (1983). *La geografía humana: ¿de ciencia de los lugares a ciencia social?* Geocrítica, cuadernos críticos de geografía humana Año VIII. Número: 48. Universidad de Barcelona, España.

Gómez Orea, Domingo (2002). *Ordenación territorial*. Editorial Agrícola Española, s.a, Ediciones Mundi - Prensa. Madrid, España.

Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando (1984). *Espacios y Sociedades. Introducción a la Geografía regional del mundo*. Ariel Geografía, Barcelona, España.

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), 2004. *Afganistán, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. Seguridad con rostro humano, retos y responsabilidades*. Naciones Unidas, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos.

Santos, Milton (1979). *Espaço e sociedade: ensaios*. Vozes, Petrópolis.

Santos, Milton (1986). *Espacio y método*. Geo Crítica Año XII. Número: 65. España.

Villagrán de León, Juan Carlos (2006). *Vulnerability, a conceptual and methodological review* Studies of the University: Research, Council, Education, - Publication Series of UNU EHS. UNU Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS). United Nations University, Bornheim, Germany.

Zoido Naranjo, Florencio (1998). *Geografía y ordenación del territorio. Íber, Didáctica de las ciencias sociales*. Geografía e Historia, Barcelona: nº 16. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. Barcelona, España.

Listado de Figuras

Figura 8.1 Modelo conceptual de análisis territorial.

Listado de Anexos

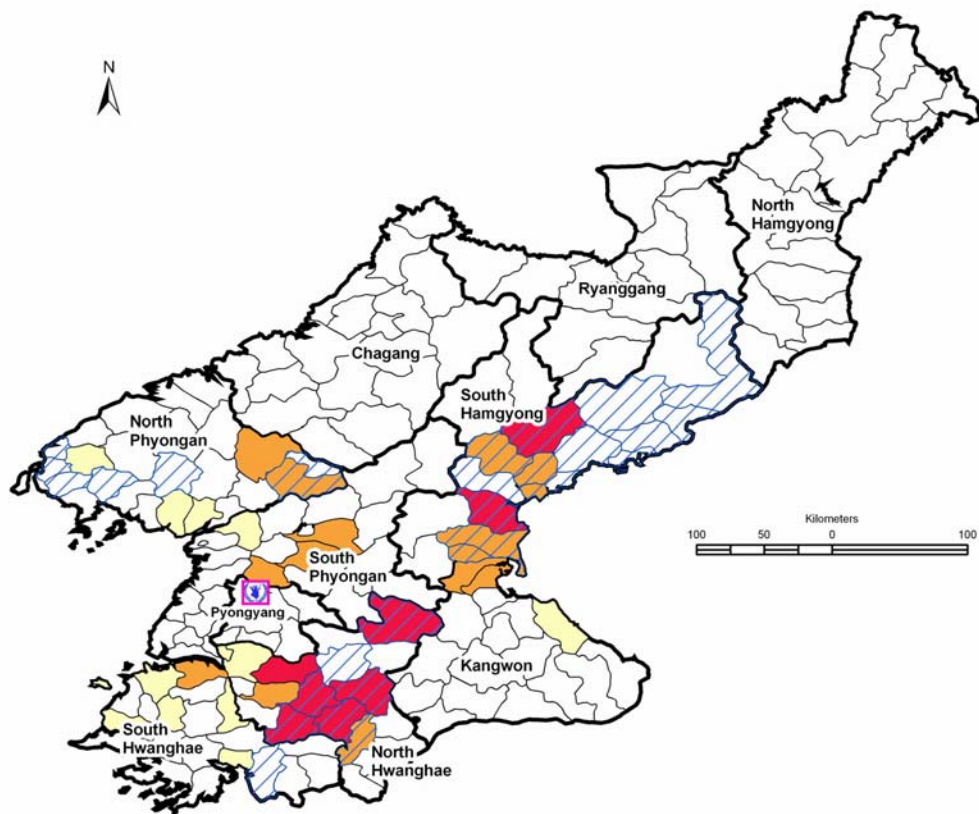
Anexo 8.1 Mapa de severidad de las inundaciones en las zonas de diagnóstico en Corea del Norte 2007.

Anexo 8.2 Mapa de zonas agrícolas y áreas afectadas por las inundaciones en Corea del Norte 2007.

Anexo 8.1 Mapa de severidad de las inundaciones en las zonas de diagnóstico. Corea del Norte 2007.

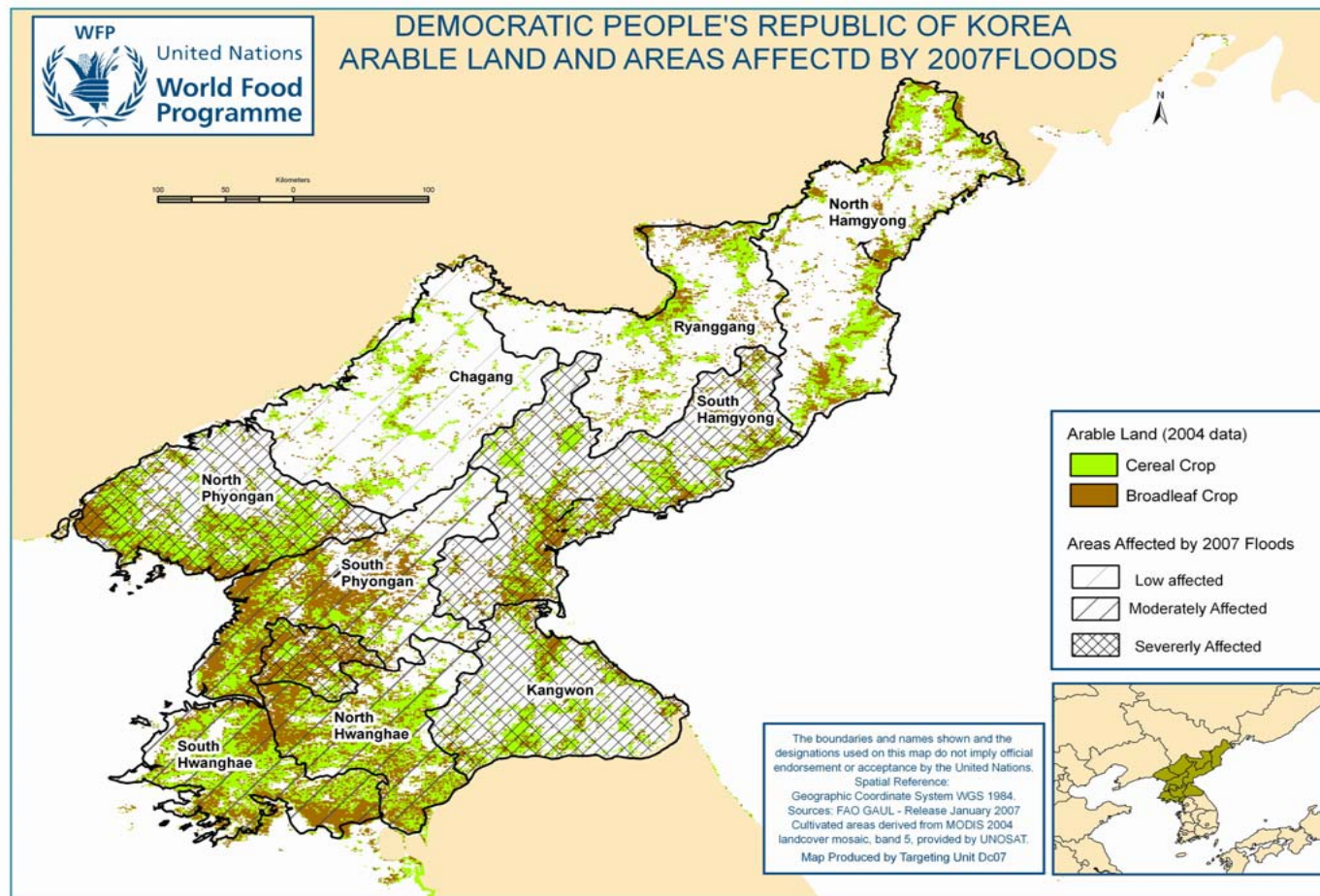
DOCUMENTO DE TRABAJO DE WFP – UN. Autora: Paula Hidalgo Sanchis

2007 DPRK FLOODS
Severity of Floods based on
WFP Assessment in 33 counties



Anexo 8.2 Mapa de zonas agrícolas y áreas afectadas por las inundaciones en Corea del Norte 2007

DOCUMENTO DE TRABAJO DE WFP – UN. Autora: Paula Hidalgo Sanchis



*"In their little worlds in which children have their existence,
there is nothing so finely perceived and so finely felt, as injustice...."*

Charles Dickens, "Great Expectations"¹⁵⁴

¹⁵⁴ Traducción al español: "...en su pequeño mundo, donde los niños desarrollan su existencia, no hay nada que perciban mejor y más de forma más afinada que la injusticia..."

